

EXAMEN ESTRATÉGICO 10 AÑOS DESPUÉS DEL INFORME MACHEL
**LA INFANCIA Y LOS CONFLICTOS
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN**



EXAMEN ESTRATÉGICO 10 AÑOS DESPUÉS DEL INFORME MACHEL

LA INFANCIA Y LOS CONFLICTOS
EN UN MUNDO EN TRANSFORMACIÓN

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Abril de 2009

Copublicado por:

Oficina de la Representante Especial del Secretario General
para la cuestión de los niños y los conflictos armados
Naciones Unidas S-3161
New York, NY 10017, EEUU
Tel: (+1-212) 963-3178
Sitio web: www.un.org/children/conflict

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, EEUU
Correo electrónico: pubdoc@unicef.org
Sitio web: www.unicef.org

Los comentarios representan las opiniones personales de los autores y no reflejan necesariamente las posiciones de Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados o de UNICEF.

Se necesita permiso para reproducir cualquier parte de esta publicación. Sírvase dirigirse a:

División de Comunicaciones, UNICEF
3 United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA
Tel: (+1-212) 326-7434
Correo electrónico: myhqdoc.permit@unicef.org

Se garantizará el permiso de reproducción gratuito a las organizaciones educativas o sin fines de lucro. A otro tipo de entidades se les solicitará que paguen una pequeña cantidad de dinero.

Para cualquier error que se descubra después de la impresión, visite nuestra página web: www.unicef.org/publications

Foto de portada: © UNICEF/NYHQ2006-1679/Brooks

ISBN: 978-92-806-4365-7
Número de venta: S.09.XX.2

CONTENIDO

Prólogo	iv
Prefacio	v
Agradecimientos	vi
Siglas	vii
1. Introducción: Hacia una ética común	1
2. La naturaleza cambiante de los conflictos	7
3. Las consecuencias para la infancia	17
4. Participación de la infancia en la consolidación de la paz	33
5. Compromiso político y diplomático	43
6. Preservar la justicia	57
6.1 Impulsar las normas y las reglas jurídicas internacionales	58
6.2 Poner fin a la impunidad y asegurar la justicia	66
7. Sistemas de respuesta	81
8. La atención y la protección de los niños	103
8.1 Principios y enfoques	104
8.2 Proteger el derecho a la educación	112
8.3 Salvaguardar la salud y tratar las enfermedades	122
8.4 Salvar vidas mediante una nutrición adecuada	128
8.5 La función esencial del agua, el saneamiento y la higiene	134
8.6 Promover la salud mental y la recuperación psicosocial	138
8.7 Mitigar las repercusiones del VIH	142
8.8 Establecer sistemas de protección infantil	145
8.9 Atención apropiada para los niños separados de sus familias o no acompañados	146
8.10 Prevenir y combatir el reclutamiento de niños	151
8.11 Poner fin a la violencia por razón de género y a la explotación sexual	161
9. Prevenir los conflictos y consolidar la paz	171
10. Los jóvenes exigen acciones concretas	185
11. De cara al futuro: una plataforma de recomendaciones y medidas esenciales	191
Notas	201
Índice analítico	215

PRÓLOGO



© UNICEF/NYHQ2005-0653/Toutounji

UNICEF ha sido una de las entidades que ha coordinado el examen estratégico después de 10 años en torno a las cuestiones descritas en el fundamental estudio Machel de 1996 acerca de las repercusiones de los conflictos sobre los niños y las niñas. UNICEF acoge con satisfacción la publicación de este informe, titulado *Examen estratégico 10 años después del informe Machel: la infancia y los conflictos en un mundo en transformación*, que tiene como

objetivo servir de instrumento de promoción y de formulación de políticas sobre la infancia y los conflictos armados, y como base de una plataforma de acción.

Las conclusiones del informe son el resultado de un proceso de amplio alcance que ha contado con la participación de muchas partes interesadas, incluidos los jóvenes.

A pesar de los logros considerables alcanzados en los últimos 10 años, todavía quedan desafíos por resolver. Según los cálculos de 2006, más de 1.000 millones de niños y niñas menores de 18 años vivían en zonas de conflicto o acababan de sufrir los efectos de una guerra. De ellos, alrededor de 300 millones tenían menos de cinco años, y más de 18 millones de niños y niñas eran refugiados o personas internamente desplazadas.

El examen estratégico destaca que el mundo es cada vez más consciente de las violaciones deliberadas contra los niños en los conflictos armados, como el reclutamiento y el uso de niños y niñas por grupos armados. Sin embargo, a menudo se pasan por alto las terribles consecuencias que se derivan de la compleja relación que hay entre los conflictos, la pobreza y la discriminación. Los niños y niñas que viven en zonas afectadas por la guerra tienen menos posibilidades de acudir a la escuela o de disfrutar de acceso a agua potable y saneamiento básico. Están más expuestos a morir temprano en

sus vidas como resultado de la enfermedad y la desnutrición, y tienen menos posibilidades de convertirse en adultos capaces de desempeñar una función constructiva en sus sociedades.

En su importante examen del año 2000, Graça Machel dijo: “Nuestra incapacidad colectiva para proteger a los niños se debe convertir en una oportunidad para hacer frente a los problemas que causan sus sufrimientos”. UNICEF colabora con los gobiernos, con organizaciones multilaterales, con organizaciones no gubernamentales y con la sociedad civil para lograr unos servicios básicos de mayor calidad que mejoren las vidas de los niños —entre ellos la educación, el agua y el saneamiento y la nutrición—, y trata de fortalecer las capacidades de las familias y las comunidades.

Esta publicación pretende impulsar actividades incluso más amplias para garantizar que los niños que sufren las consecuencias de los conflictos reciban la atención y el apoyo que necesitan para crecer y convertirse en adultos productivos que contribuyan a sus comunidades.

Ann M. Veneman
Directora Ejecutiva
Fondo de las Naciones Unidas
para la Infancia

PREFACIO

Hemos avanzado un largo camino 10 años después de que Graça Machel hablara por primera vez al mundo de los horrores que sufren los niños en el contexto de las guerras. “La repercusión de los conflictos armados sobre los niños debe ser preocupación de todos y es responsabilidad de todos”, dijo.

Como respuesta, los gobiernos, el sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil han comenzado a tomar medidas. Colectivamente, han contribuido a fortalecer las reglas y las normas internacionales. Se han comprometido a situar la penosa situación de los niños afectados por la guerra en lo más alto del temario de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Y han aumentado la toma de conciencia sobre las estrategias y programas más eficaces para asistir y proteger a los niños atrapados en la guerra. A este respecto, me gustaría reconocer especialmente a Olara Otunnu, el primer Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que ha trabajado sin descanso en nombre de la infancia.

Este mismo espíritu de acción colectiva ha inspirado el gran esfuerzo encaminado a producir el documento que usted tiene en sus manos: un examen estratégico 10 años después del estudio inicial que realizó Graça Machel. Esta publicación, que ofrece la primera valoración mundial polifacética de los niños afectados por la guerra desde 1996, revela que hemos llegado muy lejos, pero que nos queda mucho camino por recorrer.

Como parte de mi mandato de informar sobre los progresos que se realizan, en octubre de 2007 presentamos por primera vez las conclusiones de este examen estratégico a la Asamblea General como una sección especial de mi informe anual. Nos alentó sobremedera que la Asamblea tomara nota del informe, y aceptamos estudiar minuciosamente sus recomendaciones y seguir deliberando sobre las cuestiones mencionadas.

El principal mensaje que presentamos aquí ante la Asamblea General, con una documentación más completa, es que la situación de millones de niños es más grave que nunca. Aunque hemos logrado avances, especialmente en la elaboración de un marco sólido de normas y reglas, todavía es preciso hacer mucho más para garantizar el cumplimiento, luchar contra la impunidad y proteger los derechos de los niños. La naturaleza cambiante de los conflictos armados presenta nuevos riesgos y desafíos que exigen nuestra atención y nuestro inquebrantable compromiso. Finalmente, la atención y la protección de los niños afectados por los conflictos armados exigen que todas las partes interesadas conciban programas sensibles que protejan todos los derechos de los niños que viven en las zonas de conflicto.

Mi oficina y yo seguiremos centrándonos en poner fin a la impunidad, especialmente para los culpables de los crímenes que se consideran que son graves violaciones contra la infancia. Seguiremos promoviendo los derechos de los niños afectados por los conflictos armados. También trataremos de



© UN Photo/Paulo Filgueiras

contribuir a fomentar la voluntad política y las asociaciones de amplia base que necesitamos para tener éxito en uno de los empeños humanitarios más cruciales.

Radhika Coomaraswamy

Radhika Coomaraswamy
Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados

AGRADECIMIENTOS

Esta publicación no hubiera sido posible sin las contribuciones y la orientación que brindaron los siguientes individuos y grupos:

EQUIPO DEL EXAMEN ESTRATÉGICO 10 AÑOS DESPUÉS DEL ESTUDIO MACHEL

Katey Grusovin, Ann Makome, Beth Verhey, Susan Nicolai, Baishalee Nayak.

ORGANISMOS DEL GRUPO ASESOR INTERINSTITUCIONAL

Christian Children's Fund, Comisión de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, Comité Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de Rescate, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Oficina de Asuntos de Desarme, Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Oficina

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Organización Internacional del Trabajo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Save the Children Alliance.

Miembros del grupo asesor inter-institucional. Maja Andrijasevic-Boko, Simon Bagshaw, Amanda Bok, Annalies Borrel, Katharine Burns, Ilaria Carnevali, Jonathan Cauldwell, Maria José Chamorro, Tonderai Chikuhwa, Ilene Cohn, Jane Connors, Pamela Delargy, Christine Evans, Helle Falkman, Kelly Fleck, Manuel Fontaine, Elena Gastaldo, Emanuela-Chiara Gillard, Anne Marie Goetz, Katarina Grenfell, Gillian Holmes, Valeria Izzi, Leanne Kinsella, Corinna Kuhl, Comfort Lamptey, Maura Lynch, Johanna MacVeigh, Ann Makome, Pamela Maponga, Marie-Anne Martin, Louise Maule, Jennifer McAvoy, Silvia Mercogliano, Craig Mokhiber, Simone Monasebian, Christine Muhigana, Sarah Muscroft, Vina Nadjibulla, Djankou Ndjoukou, Yewande Odia, Moses Okello, Ejeveriome Otobo, Carolina Owens, Giorgia Passarelli, Alexandra Pichler, Ron Pouwels, Ana Giudice Saget, Lanre Shasore, Nishkala Suntharalingam, Vanessa Tobin, Carl Triplehorn, Jane Warburton, Mike Wessels, Keith Wright, Fatemeh Ziai.

Grupo asesor interinstitucional ampliado. Sarah Sullivan (Amnesty International); Kathleen Hunt (CARE International); Rachel Stohl (Center for Defense Information); Hourig Babikian, Mike Wessells (Christian

Children's Fund); Victoria Forbes Adam (Coalición para poner fin al uso de los niños soldados); Kristin Barstad (Comité Internacional de la Cruz Roja); Dr. Laurence Bropleh (Consejo Mundial de Iglesias); Jane Warburton (Comité Internacional de Rescate); Allison Anderson, Jennifer Hofmann, (Comité Internacional de Rescate/Inter-Agency Network for Education in Emergencies); Jo Becker (Human Rights Watch); Donald K. Steinberg (International Crisis Group); Greta Zeender (Norwegian Refugee Council); Jessica Huber (Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas); Michelle Cervantes (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados); Nicola Reindorp (Oxfam International); Vanessa Farr, Luc Lafreniere, Marc Antoine Morel, Melissa Sabatier (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina para la prevención de crisis y recuperación); Michelle Brown (Refugees International); Görel Bogarde (Save the Children Alliance); Monica Lindvall (Save the Children de Suecia); Julia Freedson, Sarah Spencer (Watchlist on Children and Armed Conflict); Dale Buscher, Jenny Perlman Robinson, Juliet Young (Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados).

EXPERTOS Y COLABORADORES

Pilar Aguilar, Eva Ahlen, Priscilla Akwara, Naseem Awl, Anton Baaré, Ishmael Beah, Annalies Borrel, Geert Cappelaere, Tonderai Chikuhwa,

SIGLAS

Daniel Christensen, Paula Claycomb, Arnaud Conchon, Rosa da Costa, Kimberly Davis, Cooper Dawson, Joanna De Berry, Marie de la Soudiere, Hazel de Wet, Asmaa Donahue, Kendra Dupuy, Anne Edgerton, Vidar Ekehaug, Ben Erwin, Manuel Fontaine, Jim Freedman, Julia Freedson, Richard Garfield, Laurence Gerard, Emanuela-Chiara Gillard, Anne Grandjean, Jason Hart, Alison Holder, Hania Kamel, Greg Keast, Geoffrey Keele, Yvonne Kemper, Sanjiv Kumar, Brooke Lauten, Alexandra Lenton, Jairus Ligoo, Edilberto Loaiza, Elisabeth Lothe, Massimo Lowicki-Zucca, Ann Makome, Julie Ann Marshall, Dudley McArdle, Amanda Melville, Tim Morris, Jeyashree Nadarajah, Robin Nandy, Paulette Nichols, Susan Nicolai, David Nosworthy, Oluwafemi B. C. Odediran, Claire O’Kane, Mima Perisic, Stephane Pichette, David Pitt, Saji Prelis, Gary Risser, Jenny Perlman Robinson, Lara Scott, Susan Shepler, Paul Sherlock, Harry Shier, Pamela Shifman, Flora Sibanda-Mulder, Margaret Sinclair, Marc Sommers, Gary Stahl, Rebecca Symington, Julie Thompson, Ramatou Toure, Polly Truscot, Nurper Ulkuer, Carrie Vandewin, Mark Van Ommeren, Raquel Wexler, Keith Wright, Juliet Young, Louise Zimanyi.

AGRADECIMIENTO ESPECIAL A

Radhika Coomaraswamy, Saad Houry, Rima Salah y Dan Toole.

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
MPLA	Movimiento Popular para la Liberación de Angola
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Oficina Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	organización no gubernamental
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SIDA	síndrome de inmunodeficiencia adquirida
TB	tuberculosis
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
VIH	virus de inmunodeficiencia humana

DONANTES

Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados; los Gobiernos de Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Francia, Luxemburgo, Mónaco, Noruega y Suecia; el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina del Alto Comisionado de las

Naciones Unidas para los Refugiados y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Apreciamos también con agradecimiento la labor de las numerosas personas que han contribuido a esta publicación a lo largo del proceso de elaboración.

Editada, diseñada, traducida y producida por la División de Comunicación de UNICEF. ■



Angola © UNICEF/NYHQ2002-0440/Pirozzi



1

INTRODUCCIÓN: HACIA UNA ÉTICA COMÚN

LA HISTORIA DE ESTE INFORME

Las semillas de esta publicación se plantaron en octubre de 1992, en un debate especial que sobre los niños y los conflictos armados se llevó a cabo en el Comité de los Derechos del Niño. Al año siguiente, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución en la que pedía al Secretario General que nombrara un experto independiente para dirigir un estudio en torno a las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños y las niñas. Graça Machel, educadora de Mozambique y defensora internacional de la infancia, fue escogida para dirigir ese estudio. Su informe, titulado “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños”, un documento sin precedentes, fue presentado a la Asamblea General en 1996¹, y dio lugar a la creación en septiembre de 1997 de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. La decisión recibió un apoyo unánime y ha continuado su influencia a escala mundial desde entonces.

En septiembre de 2000, siguiendo una de las recomendaciones del informe Machel, el Gobierno del Canadá organizó en Winnipeg la Conferencia Internacional sobre niños afectados por la guerra. La fecha de la conferencia estuvo bien planificada, ya que coincidía con el 10º aniversario de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. En preparación para este acontecimiento, los Gobiernos del Canadá y de Noruega apoyaron a un equipo de UNICEF para que trabajara con la Sra. Machel en un análisis de los progresos realizados desde que se publicara su primer informe. El documento resultante, “El Informe Machel 1996-2000”, fue presentado a los representantes de más de 100 países en la conferencia de Winnipeg. Varios meses después, el informe fue distribuido en la Asamblea General y se transformó en un libro, *The Impact of War on Children*².

En 2006 comenzaron las labores para preparar un examen estratégico de 10 años sobre los progresos alcanzados desde que se publicara el primer estudio Machel. Esta ambiciosa labor, financiada por los Gobiernos de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Francia, Noruega y Suecia, fue convocada paralelamente por la Oficina del Representante Especial del Secretario General para los niños y los conflictos armados y UNICEF. Además de estos dos organismos de las Naciones Unidas, más de 40 organizaciones de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e instituciones académicas contribuyeron a este informe, al igual que niños y niñas de cerca de 100 países. Las conclusiones iniciales se presentaron a la Asamblea General en octubre de 2007, como parte del informe anual del Representante Especial del Secretario General para los niños y los conflictos armados³. Esta publicación es un análisis más minucioso de los progresos y de las disparidades que aún persisten. Forma parte de una actividad de promoción en marcha para establecer una plataforma común y para que los ciudadanos de todo el mundo tomen conciencia de la causa de los niños y niñas en conflicto.

Más de 10 años después de que fuera presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, el informe de Graça Machel sobre la difícil situación de los niños y niñas atrapados en los conflictos armados es todavía la evaluación definitiva sobre la cuestión. Sigue despertando una gran indignación moral y ha formado la base de programas y de proyectos de promoción.

“Siempre he creído que nuestra responsabilidad como adultos es ofrecer a los niños y niñas un futuro que merezca la pena vivir”, dijo la Sra. Machel cuando presentó el estudio en 1996. “Durante los dos años que he trabajado en este informe, me he sorprendido e indignado al ver cómo hemos fracasado de manera vergonzosa en esta responsabilidad.”

Durante los años posteriores, sus retos han inspirado una gran cantidad de medidas colectivas. La Oficina del Representante Especial del Secretario General para los niños y los conflictos armados, UNICEF y otros organismos de las Naciones Unidas, Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil han sido todos ellos responsables de logros de los que podemos sentirnos orgullosos: el fortalecimiento de las normas y regulaciones internacionales, la participación activa de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad en la tarea de dar carácter prioritario a la cuestión de los niños en los conflictos armados, y la mejora de las estrategias y los programas para proteger y cuidar a los niños y niñas afectados por las guerras.



República Centroafricana © UNICEF/ NYHQ2007-0135/Pirozzi

Aunque todos estos avances representan un progreso considerable, todavía queda mucho por hacer. Hay aún deficiencias en la ejecución y obstáculos en la supervisión de las medidas que ya se han adoptado. Se necesita hacer todavía más para garantizar que las medidas contra la impunidad sean eficaces y que todos aquellos que violan a los niños y niñas rindan cuentas por sus acciones. Además, la naturaleza cambiante de los conflictos armados contemporáneos exige un enfoque diferente, que no se centre más en países concretos o en temas específicos, sino en la totalidad de las cuestiones que afectan a los niños y niñas atrapados en los conflictos armados, un punto reflejado en el estudio de la Sra. Machel.

Éste es el mensaje central de este examen estratégico de 10 años, basado en la poderosa percepción de la Sra.

Machel de que “la guerra viola todos los derechos de la infancia”. No podemos esperar avanzar con fuerza en nombre de los niños y niñas en conflicto hasta que no prestemos atención a todas las repercusiones, a todos los niños y niñas, en todas las situaciones afectadas por un conflicto.

La organización de este informe tiene por objetivo aumentar nuestra comprensión de las numerosas formas en que los conflictos armados afectan a la infancia, y en cómo los niños y niñas consideran su participación no sólo en la guerra, sino en los programas destinados a evitar la violencia contra ellos y a promover su recuperación y reintegración. El informe enmarca por tanto sus conclusiones en tres categorías: medidas y responsabilidades políticas y diplomáticas; políticas, normas y arquitecturas internacionales



Sri Lanka © UNICEF/NYHQ2006-1599/Noorani

a escala de todo el sistema;
y prevención y respuesta.

Los desafíos que tenemos por delante son complicados. Como se señala en el capítulo 2, los conflictos interestatales se han reducido en todo el mundo, pero han sido suplantados por guerras interestatales a una escala menor y de una intensidad más reducida. Estos conflictos representan una nueva categoría de amenazas para la infancia debido a que en ellos participan combatientes mal entrenados, armados con armas pequeñas de fácil acceso. Combaten por razones económicas, como el control de los recursos naturales y, a menudo, se encuentran bajo el amparo del crimen organizado transnacional. El terrorismo y el contraterrorismo siguen representando nuevos desafíos en la esfera de la protección de la infancia. Al mismo tiempo, la tendencia que la Sra. Machel definió en 1996

—la deliberada selección táctica de los civiles, especialmente de los niños y niñas, como blanco de guerra— sigue intensificándose.

Las repercusiones sobre la infancia son más brutales que nunca. En los 10 años que han pasado desde que se publicara el primer estudio Machel se ha prestado una mayor atención a la mitigación de las consecuencias directas de los conflictos, como el reclutamiento ilegal, la violencia por razones de género, el asesinato y la mutilación, la separación de las familias, la trata y la detención ilegal. Pero las consecuencias indirectas de la guerra —la interrupción de los servicios básicos, y un aumento en la pobreza, la desnutrición y la enfermedad— tienen similares repercusiones devastadoras sobre la infancia.

A la luz de estas circunstancias, las conclusiones iniciales de este informe estratégico, presentado a la Asamblea

“Los niños son nuestra razón para eliminar los peores aspectos de los conflictos armados y nuestra mejor esperanza de tener éxito en esta tarea.” — Graça Machel, 1996

General en octubre de 2007, incluyen entre sus recomendaciones un aumento de las medidas en cuatro esferas fundamentales: garantizar el cumplimiento universal de las normas y reglamentos internacionales, poniendo fin a la impunidad como máxima prioridad; dar un carácter prioritario a la protección y al cuidado de los niños y niñas en conflictos armados; fortalecer la capacidad y el liderazgo; y consolidar la paz al tiempo que se evitan los conflictos. Estas recomendaciones se describen en profundidad en el capítulo 11. Y debido a que el objetivo de este informe es la adopción de medidas, la mayoría de los capítulos concluyen con recomendaciones específicas de seguimiento.

Pese a todos los horrores que sufren los niños y niñas en los conflictos armados, todavía sobrevive la esperanza, y la Sra. Machel la ha detectado en el corazón humano. “He aprendido”, dijo en 1996, “que a pesar de ser los blancos en los conflictos armados contemporáneos, a pesar de la brutalidad de la que son víctimas y del fracaso de los adultos en la tarea de criarlos y protegerlos, los niños y niñas son nuestra razón para eliminar los peores aspectos de los conflictos armados y nuestra mejor esperanza de tener éxito en esta labor. En un mundo dividido, los niños y niñas son una fuerza unificadora capaz de unirnos a todos en apoyo de una ética común.” ■

ESCUCHAR A LOS JÓVENES

Graça Machel ha dicho que “habría que ver a los jóvenes desde ese punto de vista, como sobrevivientes y participantes activos en la creación de soluciones y no simplemente como víctimas o problemas⁴”. Teniendo esto en cuenta, una prioridad de este examen estratégico sobre los niños y los conflictos armados ha sido incorporar las perspectivas de los propios niños, niñas y jóvenes.

En total, 1.700 jóvenes de 92 países contribuyeron con sus pensamientos y sus ideas a este informe. Al comienzo, UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y los asociados no gubernamentales llevaron a cabo debates con grupos de discusión seleccionados en 18 países afectados por conflictos. Aunque cada grupo se concentró en la misma serie de cuestiones, los jóvenes escogieron métodos de respuesta diferentes, que les permitieron expresar sus ideas de la forma en que lo consideraran más apropiado para sus propias circunstancias. En Somalia, por ejemplo, un debate del grupo seleccionado se llevó a cabo en un programa de radio, que recopiló los puntos de vista de 140 niños que llamaron al programa. Una recopilación de todos estos aportes de niños y niñas de todo el mundo se publicó en “¿Nos escucharán?” *Las opiniones de jóvenes de zonas en conflicto*, una publicación paralela del examen estratégico de Machel presentado ante la Asamblea General en 2007. “¿Nos escucharán?” se produjo en cuatro idiomas y se distribuyó entre diversas organizaciones asociadas de todo el mundo. En este informe aparecen citas de esa publicación.

Al reconocer que los jóvenes son no sólo capaces de expresar sus preocupaciones, sino también de establecer modalidades para abordarlas, varias organizaciones juveniles con experiencia en el trabajo con niños, niñas y jóvenes en zonas de conflicto llevaron a cabo una encuesta de seguimiento. Sus recomendaciones para la adopción de medidas se resumen en el capítulo 10.



Federación de Rusia © UNICEF/NYHQ2005-1308/Pirozzi



LA NATURALEZA CAMBIANTE DE LOS CONFLICTOS

“Cuando estalló el conflicto en nuestra comunidad huimos de nuestras casas, y parecía como si las balas nos persiguieran por el bosque.” – Mujer joven, 17, Filipinas

El estudio Machel señaló en 1996 con gran preocupación cómo las tácticas de guerra habían cambiado y los civiles, entre ellos los niños y niñas, se habían convertido cada vez más en los blancos de la violencia y en víctimas de las atrocidades. Lamentablemente, esta tendencia continúa. Hoy en día, los conflictos armados tienen repercusiones incluso más trágicas sobre la infancia y sobre los civiles en general. En las guerras de hoy en día, las estrategias aplicadas por los grupos armados “tratan de llevar la batalla más inmediatamente, más sistemáticamente y a una mayor escala al núcleo mismo de la población civil⁵”, y a las vidas de millones de niños y niñas.

Como resultado, el conflicto armado se ha vuelto más fluido y resulta más difícil de definir. Según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz, la tendencia de los conflictos armados es hacia una “mayor fragmentación de la violencia”. El análisis añade que “esto ha venido acompañado por la diversificación de los grupos armados y la consiguiente desaparición paulatina de los límites entre las diferentes formas de violencia. Resulta difícil medir y categorizar gran parte de esta violencia ‘fragmentada’⁶”.

La participación cada vez mayor de elementos no estatales y el empleo de métodos de guerra no tradicionales aumentan la dificultad que supone cuantificar las repercusiones de la guerra sobre la infancia. El estudio Machel de 1996 indicó que en 1995 había 30 “conflictos armados importantes”, cuando los conflictos se catalogaban según las muertes que

se producían en el campo de batalla. Al intentar evaluar las tendencias 10 años después, el examen estratégico Machel encontró que en 2005, el número de conflictos oscilaba entre los 17 y los 56 en todo el mundo⁷. La cifra más baja corresponde a los conflictos con más de 1.000 muertes en el campo de batalla; la cifra mayor se deriva de un nivel mínimo de 25 muertes en el campo de batalla, lo que permite la inclusión de conflictos de baja intensidad y de aquellos en los que un Estado no es uno de los bandos en conflicto.

El análisis de los conflictos en 2005 se basa en un informe reciente, citado en numerosas publicaciones y realizado por el Human Security Centre. En él se hace hincapié en que a pesar de que algunos analistas observan una tendencia positiva –un descenso en el número de conflictos interestatales en el mundo desde los años 1990 y un mayor número de guerras que finalizan con acuerdos negociados en lugar de resoluciones militares⁸– otros expertos no están tan seguros, dada la naturaleza cambiante de la guerra. Aunque la mayoría de los países ya no participan en conflictos interestatales, en su territorio se producen uno o incluso varios conflictos armados en los que participan elementos no estatales. Entre estos últimos cabe citar movimientos de rebeldes, o de oposición, o secesionistas, en los que intervienen grupos paramilitares, guerrillas antigubernamentales u otros grupos. En estos conflictos armados puede que se produzcan menos muertes de militares en el campo de batalla, pero el costo humano que suponen

es elevado, al causar la victimización de civiles desarmados, deteriorar los servicios básicos, profundizar las divisiones sociales y provocar el declive de las economías locales.

También es importante recordar que muchas de las bases de datos sobre los conflictos armados reconocidos se basan en un concepto tradicional de guerra, con fuerzas militares disciplinadas y un conflicto interestatal. Es importante señalar que algunas de las listas incluyen solamente conflictos armados en los cuales un Estado es uno de los bandos. Sin embargo, los datos de un centro indicaron que en los 56 conflictos armados que aparecían en la lista en 2005 participaban también elementos no estatales, y en 25 de ellos ningún Estado formaba parte de un bando en conflicto⁹.

Una de las causas de muchos de estos conflictos es la amplia proliferación y disponibilidad de armas pequeñas y de armas y municiones ligeras. Este armamento, abundante, barato y que un niño puede transportar con facilidad, se trafica a menudo ilegalmente. Son un flagelo moderno. No solamente provocan la gran mayoría de las muertes directas en los conflictos, sino que son responsables de que las guerras continúen, de mantener una cultura de la violencia y de facilitar nuevos conflictos.

EL PANORAMA CAMBIANTE DE LA GUERRA CONTEMPORÁNEA

En Haití es posible observar los desafíos sobre el terreno que presentan estas tendencias. Aunque la Misión de las

Naciones Unidas para la Estabilización de Haití contribuyó a sofocar el conflicto que surgió en 2004, muchos grupos armados se resistieron a desarmarse y se transformaron en entidades de naturaleza principalmente criminal. Como aparece descrito en el informe más reciente del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, “aunque en la actualidad esos grupos son de naturaleza esencialmente criminal, su carácter y sus motivaciones pueden oscilar entre lo criminal y lo político, dependiendo del momento y las circunstancias específicas, y suponer una amenaza para la paz y la seguridad¹⁰”.

La mayoría de los niños y niñas reclutados en Haití siguen asociados con los grupos armados, a pesar de las transformaciones que se producen en el país. De hecho, la situación de los propios niños ha cambiado, ya que si en un tiempo se les consideró víctimas del reclutamiento ilegal, ahora se les considera como “miembros de una banda criminal”. Al exponer las realidades a las que hacen frente los niños y niñas que crecen en un entorno de este tipo, “se ha podido confirmar que se han utilizado niños como mensajeros, observadores, atacantes y porteadores para trasladar y ocultar armas y perpetrar secuestros¹¹”. A los niños y niñas les han secuestrado (en un caso, secuestraron a 30 estudiantes mientras viajaban en autobuses escolares), les han violado en grupo y les han sometido a otras formas de violencia sexual. En algunos casos, entidades armadas han utilizado escuelas como base de sus operaciones¹².

Recientes investigaciones y análisis de política sobre los conflictos están

LOS EFECTOS MORTÍFEROS Y DESESTABILIZADORES DE LAS ARMAS PEQUEÑAS

El comercio escasamente regulado y a menudo ilícito de las armas pequeñas y ligeras, junto a su amplia circulación, “acrecienta la intensidad y la duración de los conflictos armados, socava la sostenibilidad de los acuerdos de paz, obstaculiza la consolidación de la paz, frustra los esfuerzos por prevenir los conflictos armados, [y] dificulta considerablemente el suministro de asistencia humanitaria¹⁴”.

Las armas pequeñas y el armamento ligero son responsables de la mayoría de las muertes directas en los conflictos, entre un 60% y un 90%, según el conflicto¹⁵. La facilidad que supone manejar armas pequeñas hace que sean especialmente accesibles para los niños. El Kalashnikov (AK-47), un arma ligera, es la metralleta más utilizada y más disponible en el mundo. Una cantidad impresionante de niños y niñas que viven en situaciones de conflicto armado, a veces de sólo 7 u 8 años, aprenden cómo utilizarlo.

Esta familiaridad con las armas pequeñas y su proliferación puede mantener una cultura de la violencia en sociedades que viven una situación posterior a un conflicto. En el peor de los casos, conlleva el potencial de reanudar los conflictos. Guatemala, por ejemplo, es el país de Centroamérica con un mayor número de armas. Durante el proceso de desarme de 1996 solamente se entregaron 1.500 armas y, en 2002, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala calculó que había 1,5 millones de armas ilegales en circulación. El nivel de violencia ha alcanzado proporciones alarmantes, y una encuesta reciente indicó que el 88% de la población del país está preocupada ante la posibilidad de ser víctima de la violencia armada¹⁶. El sur de Sudán está también saturado de armas pequeñas y ligeras. Entre otros factores, la inseguridad persistente está dificultando los intentos de aplicar el Amplio Acuerdo de Paz de 2005 entre el norte y sur. Una encuesta realizada en los hogares descubrió que casi todos los hogares ha sufrido una forma de ataque armado desde que se firmó el acuerdo de paz¹⁷.

El estudio Machel de 1996 hizo hincapié en la importancia para los niños de que las asignaciones de recursos se desviaran del sector de las armas y el gasto militar hacia el desarrollo humano y social. Esta transformación se necesita aún desesperadamente. Según la Campaña para el Control de Armas, todos los años los países de África, Asia, el Oriente Medio y América Latina gastan como promedio 22.000 millones de dólares al año en armas. La campaña señala que esta suma “empleada de otra forma permitiría a estos mismos países alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre el logro de la educación primaria universal (a un costo estimado de 10.000 millones de dólares al año) así como las metas para reducir la mortalidad de los menores de cinco años y de las madres (a un costo estimado de 12.000 millones de dólares al año¹⁸)”.



Federación de Rusia
© UNICEF/NYHQ2005-1315/Pirozzi

intentando documentar la naturaleza cambiante de los conflictos contemporáneos y la gravedad de sus repercusiones sobre los civiles¹³. Sin embargo, no se suele prestar una atención específica a la infancia, por medio, entre otras cosas, de la incorporación de la edad en la recopilación de los datos. Por tanto, se necesita urgentemente un análisis cruzado entre estas investigaciones y los conocimientos especializados sobre la infancia. Mientras esto se logra, este informe procura subrayar cuestiones fundamentales que exigen medidas de cooperación.

Aunque cada conflicto posee sus propias características exclusivas, las tendencias de los conflictos contemporáneos que afectan a los niños y niñas en particular y exigen nuestra atención incluyen la proliferación de grupos armados, la aparición de “guerras por los recursos” que incitan y sostienen los conflictos, y la internacionalización del terrorismo.

LA PROLIFERACIÓN DE GRUPOS ARMADOS

Aunque la mayor parte de los conflictos armados interestatales se han reducido,

todavía hay muchos conflictos prolongados y de difícil solución dentro de los estados y en las fronteras, en los que participan una serie de agentes no estatales. Además, hay un aumento cada vez mayor en la utilización de fuerzas paramilitares y mercenarias con sistemas deficientes de rendición de cuentas en materia de cumplimiento del derecho internacional. Las actividades y las motivaciones de estos grupos armados pueden oscilar una y otra vez de un conflicto armado a la violencia criminal o a otras formas de violencia política armada.

A estos grupos y agentes no estatales se les aplica una gran cantidad de etiquetas. Estas etiquetas varían desde insurgentes y movimientos de resistencia a separatistas, fuerzas de oposición, milicias y rebeldes, así como grupos locales de defensa y unidades paramilitares. En el Afganistán, entre los grupos armados cabe destacar las facciones tribales, las redes criminales y los grupos ideológicamente opuestos al Gobierno, entre ellos los talibanes y Hizb-e Islami¹⁹. En Somalia, donde no existe un gobierno central, se da una de las situaciones más complejas, en la que intervienen el Gobierno Federal de Transición, la Unión de Tribunales Islámicos (una alianza compleja de tribunales de la sharía basados en clanes), varias milicias de distintos clanes y las fuerzas del Gobierno de Etiopía (que tienen el respaldo del Gobierno de los Estados Unidos), junto a sospechosos de terrorismo vinculados a Al Qaeda²⁰. De los 1.200 muertos y varios miles de heridos civiles que hubo en

Somalia entre octubre de 2006 y finales de 2007, los niños y niñas representan alrededor de un 35%²¹. Los informes indican que todos los bandos, excepto las fuerzas del Gobierno de Etiopía, han reclutado y utilizado a niños y niñas²².

En Aceh (Indonesia), donde solamente el Movimiento para una Aceh Libre (Gerakan Aceh Merdeka) participó en el acuerdo de paz de 2005, una desmovilización incompleta ha provocado la incertidumbre entre los grupos armados y un aumento en las actividades criminales y de bandidaje, en las cuales siguen participando los jóvenes²³. En Nepal, el Partido Comunista de Nepal, de tendencia maoísta, reclutó a un número considerable de niños y niñas antes del acuerdo de cese el fuego. Los desórdenes crecientes en la región de Terai han provocado la aparición de nuevos grupos políticos y armados, cuyos actos tienen a menudo un propósito “tanto delictivo como político”, y nuevas violaciones de los derechos de la infancia, incluido el reclutamiento²⁴.

La errónea categorización de determinados grupos armados –y su exclusión de los diálogos relativos a la resolución de conflictos o el acceso humanitario a los civiles– ha generado importantes problemas. Por una parte, ha restringido la labor de los trabajadores de protección de la infancia a la hora de llegar a los niños y niñas, de determinar sus necesidades y de denunciar las violaciones de sus derechos.

Colombia, por ejemplo, ha estado sitiada por el conflicto armado desde

“No son seres humanos. Adoran las pistolas.

No tienen hermanas ni hermanos, solamente tienen una pistola.”

– Niñas y mujeres jóvenes, 14 a 17 años, Somalia

hace casi medio siglo. Durante todos estos años han surgido grupos paramilitares altamente organizados, compañías de seguridad privada y mafias del narcotráfico. Se financian mediante los secuestros, la extorsión, la trata u otras actividades del crimen organizado, en las que intervienen niños y niñas²⁵. Se cree que entre 11.000 y 14.000 niños y niñas han servido en grupos armados en Colombia²⁶, desempeñando diversas funciones, y muchos de ellos se mantienen fuera del alcance de los trabajadores de protección de la infancia.

Las investigaciones sugieren que el proceso de desmovilización en Colombia se ha aplicado de manera poco uniforme y no abarca a todos los grupos armados. Tal como informó el Secretario General de las Naciones Unidas, dos grupos armados ilegales que no han participado en el proceso de desmovilización “sólo se han desmovilizado parcialmente, y se cree que aún tienen niños en sus filas²⁷”. Como resultado, solamente el 15% de los niños y niñas ex combatientes de Colombia tienen acceso a los programas de desmovilización y reintegración. Quienes permanecen en los grupos armados tienen muy pocas esperanzas de recuperar nunca una vida normal²⁸.

La utilización de fuerzas paramilitares y mercenarias por parte de los Estados aumenta la vulnerabilidad de los niños y niñas debido a los mecanismos poco claros de rendición de cuentas. Las milicias aliadas con el Gobierno de Sudán, por ejemplo, incluidos los Janjaweed, se encuentran entre los violadores más atroces de los derechos de la infancia. Esto

incluye el reclutamiento de niños y niñas y su utilización, y el empleo de la violación como arma de guerra²⁹.

El informe de Filipinas ante el Comité de los Derechos del Niño sobre el Protocolo Facultativo señala que “según los informes, se reclutan niños en organizaciones paramilitares para conseguir seguridad y protección contra delincuentes comunes, como cuatreros, ladrones y otros bandidos armados” y que estas organizaciones “frecuentemente se crean para luchar contra las guerrillas insurgentes³⁰”. El Centro de Rehabilitación de la Infancia, una organización nacional no gubernamental con tres centros regionales, ha presentado documentación sobre 819 incidentes de violaciones de los derechos humanos de niños y niñas en Filipinas desde 2001 a abril de 2005³¹.

Una tendencia cada vez mayor es la delegación de las funciones militares y de policía a compañías privadas de seguridad. Los expertos han señalado su preocupación sobre el uso de la fuerza por parte de estas compañías y la confusión de las diferencias entre civiles y personas que participan en hostilidades³². Con demasiada frecuencia se producen denuncias de mal comportamiento por parte del personal de seguridad privado y de vínculos inapropiados con partidos políticos o paramilitares. Esto sugiere la necesidad de prestar una mayor atención para garantizar que estas compañías respeten los derechos de la infancia. Debido a que el derecho y la práctica nacionales son fundamentales en esta esfera, las observaciones y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño serán especialmente importantes.

LA IRRUPCIÓN DE LAS GUERRAS POR LOS RECURSOS

Un elemento característico del conflicto contemporáneo es la irrupción de guerras por los recursos o “guerras de bienes”, con los diamantes “de sangre” como un ejemplo especialmente notorio. Ocurre cada vez más que los conflictos armados que podrían haberse originado debido a disputas políticas se siguen manteniendo posteriormente debido a una avaricia oportunista. El motor de las guerras por los recursos es el control de los bienes, el comercio ilícito y la explotación de los recursos naturales –como los diamantes, otras gemas, madera, drogas, oro u otros metales preciosos– entremezclados con armas. El Consejo de Seguridad ha señalado que “la explotación ilícita y el tráfico de recursos naturales y bienes de gran valor [...] contribuyen al estallido, la escalada o la continuación de conflictos armados³³”.

A medida que los bandos de un conflicto armado buscan nuevas fuentes de ingresos, involucran a los niños y niñas en nuevas formas de trabajo peligroso, además de reclutarlos y utilizarlos para objetivos militares. Por ejemplo, muchos analistas señalan que en Angola, la lucha entre el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA) y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) podría haber terminado en 1992 si UNITA no hubiese controlado los ingresos derivados de los diamantes. Esto fue posible debido al secuestro de grandes cantidades de niños y niñas para que se desempeñaran como

“Las drogas son la causa fundamental de los conflictos armados recientes. Debido al dinero del comercio de las drogas, la gente puede comprar armas. Estas personas comienzan utilizando drogas, que les hacen actuar cada vez más violentamente, hasta que se incitan unos a otros al asesinato, a la violación y al abuso de niños.” – Hombres jóvenes, 16 a 18 años, Haití

soldados y como trabajadores en las minas de diamantes y a la capacidad del MPLA de obtener ingresos de los petrodólares. En la República Democrática del Congo, donde la explotación de los ricos recursos minerales del país ha sido un elemento importante en el conflicto, es frecuente encontrar grandes cantidades de niños y niñas trabajando en las minas y utilizados en la trata.

Cuando los civiles son víctimas de los saqueos, del asalto sexual y del trabajo forzoso, se deteriora aún más el entorno de atención y protección de la infancia. Los niños se encuentran en mayor peligro debido a que los grupos que controlan los recursos controlan también por lo general las estructuras comunitarias y asumen funciones estatales en esferas como la salud, la educación, la labor policial y la justicia. Los grupos armados se declaran ellos mismos oficiales y extorsionan a los civiles bajo un manto de legitimidad. Interrumpen la provisión de servicios básicos, destruyen los medios de subsistencia y empujan a las poblaciones a una pobreza más profunda y duradera.

La comunidad internacional lucha para responder a las guerras por los recursos. Las sanciones y los embargos pueden ser eficaces, pero es preciso seleccionar cuidadosamente los objetivos para garantizar que no infrinjan un daño no deseado. En la época en que se realizó el estudio Machel de 1996, las sanciones contra los regímenes de una serie de países tenían efectos devastadores sobre la mortalidad en la infancia y el mantenimiento de los servicios básicos. Hoy en día, las

sanciones que adopta el Consejo de Seguridad tienen objetivos más delimitados, y se evalúan sus repercusiones sobre los seres humanos.

Más allá de medidas como las sanciones, se necesita una mayor comprensión de los derechos de la infancia en las situaciones de conflicto armado, además de centrarse en la responsabilidad social empresarial. Algunas de las medidas más promotoras requieren la realización de actividades conjuntas y de la cooperación entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas y las empresas multinacionales. Esquemas de certificación como el Proceso de Kimberley son potencialmente capaces de limitar el movimiento de bienes que impulsa los conflictos en los que participan niños y niñas³⁴. Estos mecanismos deben incluir la prohibición estricta de cometer actos de violencia contra los niños y niñas y su explotación y abuso.

Para fortalecer la prevención y las medidas sostenibles, los derechos de la infancia deben formar una parte integral de las medidas destinadas a promover la rendición de cuentas. El Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales ha hecho hincapié en que “ninguna medida podría producir resultados más inmediatos en el desempeño de las empresas en el campo de los derechos humanos que realizar evaluaciones [de cómo repercutirán sus actividades en los derechos humanos³⁵]”. El derecho y la legislación domésticos en relación con los individuos y las empresas que operan a escala multinacional deberían

complementar los tratados internacionales mediante una mejora de las disposiciones relativas al trabajo, la presentación de información y la complicidad en situaciones en que se violan los derechos de la infancia.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL TERRORISMO

En los últimos años, el terrorismo ha comenzado a ser uno de los elementos más importantes en las deliberaciones sobre la seguridad. Los incidentes terroristas a escala internacional se redujeron durante los años 1990 y por tanto no figuraron en el estudio Machel de 1996. Pero en la actualidad, la tendencia se ha invertido: los incidentes relacionados con el terrorismo internacional se cuadruplicaron entre 2000 y 2004³⁶. Como afirmó recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas, “los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituyen actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos³⁷”, incluidos los derechos de la infancia. Como figura en el examen Machel presentado ante la Asamblea General en 2007, “tales ataques se dirigen de manera desproporcionada contra los civiles, y a menudo ocurren en lugares de culto, plazas y otros lugares públicos”. Como consecuencia, los niños mueren, sufren lesiones o se convierten en víctimas indirectas debido a la muerte de miembros de su familia, especialmente sus progenitores.

Lamentablemente, no se está prestando la debida atención a la

infancia en el paradigma de la “guerra contra el terror”. En los análisis sobre el terrorismo o el contraterrorismo pocas veces figuran sus repercusiones sobre la infancia. Sin embargo, el terrorismo y las medidas contra el terrorismo pueden tener múltiples consecuencias para los niños y niñas, como se describe a continuación.

Escoger a los niños y niñas como víctimas. En los últimos años se han producido actos terribles de terrorismo dirigido a los niños. Entre otros ejemplos cabe destacar la toma de rehenes en 2004 que se produjo en la escuela de Beslán, en la zona norte del Cáucaso, y el ataque suicida de 2007 contra una delegación de miembros del parlamento y civiles en el distrito de Pul-i-Khomri, en la provincia de Baghlan, Afganistán. Estos dos ataques causaron por sí solos la muerte de 70 personas, entre ellos 52 estudiantes y cinco maestros. De los 110 heridos, la mitad eran estudiantes³⁸.

Escoger a los niños y niñas como autores materiales. Un gran motivo de preocupación, cada vez más creciente, es la utilización de niños y niñas como autores o cómplices en los actos terroristas, incluso los que se producen más allá de las fronteras. Informes del Afganistán señalan que “los talibanes y otros insurgentes utilizan niños para lanzar ataques y, en algunos casos, como escudos humanos³⁹”. Un estudio realizado por la misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán concluyó que

por lo menos algunos de los terroristas suicidas en ese país son niños de 11 a 15 años que cometen los ataques porque les han engañado, les han prometido dinero, o les han obligado a hacerlo. El estudio descubrió también que los suicidas “parecen ser jóvenes (a veces niños), pobres, sin educación, en quienes los reclutadores influyen fácilmente y que proceden en gran medida de las madrasas (escuelas islámicas religiosas) ubicadas al otro lado de la frontera, en el Pakistán⁴⁰”.

En el Iraq, grupos insurgentes, Al-Qaida y grupos afiliados a Al-Qaida utilizan niños como señuelo en atentados suicidas con coches bomba⁴¹. En Sulawesi (Indonesia), los informes indican que los jóvenes reclutados por los grupos insurgentes Jemaah Islamiyah y Mujahidin KOMPAK, con ayuda de dirigentes locales, son jóvenes que tienen una “historia de violencia⁴²”.

Las medidas antiterroristas han causado también problemas, especialmente en lo que atañe a la violación de las normas internacionales de la justicia para menores de edad. En parte debido al uso de niños y niñas palestinos en ataques terroristas, estos menores de edad son considerados como sospechosos con mayor frecuencia. Además, más de 1.500 niños y niñas iraquíes se encuentran detenidos en el Iraq. Están acusados de fabricar o colocar bombas de carretera o han sido detenidos cuando actuaban como vigilantes o transportaban pistolas. Estos niños y niñas se encuentran tanto bajo detención administrativa de las fuerzas de los Estados Unidos como detenidos por

las autoridades del Iraq⁴³.

Amnistía Internacional ha informado de graves abusos contra los detenidos menores de edad⁴⁴. Las fuerzas israelíes han detenido a cientos de niños y niñas, siguiendo disposiciones militares que contradicen el derecho humanitario internacional y las normas de la justicia para menores de edad. Un informe presentado en 2007 por el Secretario General señala que “durante todo el período que se examina, el número de niños palestinos detenidos en cárceles y centros de detención israelíes osciló entre 361 y 416, entre ellos niños de tan sólo 12 años de edad... Se ha informado de que algunos niños detenidos son sometidos a palizas y a tortura psicológica, incluidas amenazas de violencia sexual. El traslado sistemático de niños palestinos presos desde el territorio palestino ocupado a Israel supone una violación directa del Cuarto Convenio de Ginebra⁴⁵”. El informe de 2006 de una organización defensora de los derechos de la infancia que opera en la zona indicó que un 64% de las sentencias contra niños y niñas se debían a que estaban acusados de tirar piedras⁴⁶.

En 2007, UNICEF y otros agentes de la protección infantil colaboraron con el Gobierno del Afganistán y otros agentes encargados de aplicar la ley para promover una justicia de menores de edad compatible con los derechos de la infancia. Pidieron que la ley antiterrorista que estaba entonces en preparación indicara explícitamente que, cuando se tratara de niños y niñas, solamente se aplicaría el Código



República Democrática del Congo © UNICEF/NYHQ2003-0554/LeMoyne

de Justicia para Menores. Otros países hacen frente a retos legislativos similares. En 2007, en Indonesia, por ejemplo, se precisaba de una reforma legislativa para garantizar que la ley antiterrorista cumpliera con las normas nacionales e internacionales de justicia para menores de edad.

La utilización de bombardeos aéreos para luchar contra el terrorismo tiene también consecuencias para la infancia. En el Iraq y el Afganistán se han producido casos de errores de identificación y daños colaterales en los que las víctimas han sido niños y niñas.

Restricción en el acceso a los servicios básicos. El terrorismo y las medidas antiterroristas han multiplicado también las restricciones sobre las vidas de los niños y su acceso a los servicios básicos y a la protección. De nuevo, la situación en el Territorio Palestino Ocupado es especialmente grave. Según un informe realizado en diciembre de 2007 por el Secretario General, “la negación del paso o las demoras en los puestos de control han afectado significativamente a las condiciones de acceso de los civiles, en particular de los niños, a la atención y los servicios médicos, lo que supone una grave amenaza para su salud física⁴⁷.” Los toques de queda y los cierres por medio de puestos de control han interrumpido también el acceso de los niños y niñas a la educación. Esto ha contribuido a la perpetuación de la crisis, ya que el rendimiento deficiente en la escuela ha sido un factor fundamental para impulsar a los jóvenes a unirse a las facciones militantes⁴⁸. En Nepal,

contrariamente a los objetivos de la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos, las restricciones a los donantes impidieron que algunos organismos ofrecieran programas para los niños y niñas asociados con los maoístas⁴⁹.

MODIFICAR NUESTRA RESPUESTA

Puede que los métodos actuales de contraterrorismo solamente sirvan para fomentar más violencia. En noviembre de 2007, un informe del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo definió elementos en la legislación y las estrategias antiterroristas actuales que son contraproducentes para los jóvenes. Otros efectos no advertidos, señala el informe, son la marginación de los grupos vulnerables, incluidos los jóvenes, y la creación de condiciones que ofrecen “un terreno fértil de reclutamiento a los movimientos que prometen perspectivas de cambio pero recurren al medio inaceptable de los actos de terrorismo⁵⁰”. De hecho, una respuesta más constructiva será aquella que se haga eco de las peticiones realizadas en este informe, es decir, que preste atención a las necesidades polifacéticas de los niños, las niñas y los jóvenes, de manera que cuenten también con su participación activa.

La investigación sugiere que los jóvenes de las zonas urbanas que han recibido algo de educación pero que

tienen pocas posibilidades de empleo y ninguna oportunidad para expresar su disidencia o participar constructivamente en los procesos políticos son una fuente potencial de reclutas para todos aquellos que alientan a los demás a cometer actos de violencia⁵¹. Una evaluación de un programa antiterrorista de Alemania ofrece ejemplos importantes de enfoques que han demostrado su eficacia con los jóvenes. Entre ellos, programas selectivos –como impulsar la participación de los jóvenes en el proceso político en Indonesia, abordar las necesidades de los jóvenes de las zonas urbanas en los Estados del Magreb en el norte de África, y promover el diálogo entre los musulmanes y los grupos indígenas en Mindanao, Filipinas– que contribuyeron a reducir el riesgo de que los jóvenes recurrieran a actos de terrorismo. Se consideró que mejorar las oportunidades para la participación política y las posibilidades laborales eran elementos fundamentales de una estrategia adecuada. En la evaluación se observó también que los programas antiterroristas eficaces son similares a otros programas de consolidación de la paz y deben incorporarse a las actividades de desarrollo más tradicionales⁵².

Varios informes y directrices internacionales han asumido la petición de formular este tipo de enfoques polifacéticos. El *Informe sobre el desarrollo del mundo de 2007*, publicado por el Banco Mundial, subraya que aumentar la capacidad para una participación cívica duradera y

productiva puede contribuir a evitar la violencia política⁵³. La publicación *Guidelines for a Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention* de la OCDE/CAD pide que “se preste una mayor atención en los programas de los donantes a las oportunidades laborales y a la educación de los jóvenes para evitar que surja una juventud frágil y sin expectativas”. También cita la necesidad de “realizar un análisis más profundo sobre los cambios sociales derivados del desarrollo y las múltiples causas de desafección y exclusión entre los jóvenes⁵⁴”.

MANTENER NUESTRA ATENCIÓN EN LA INFANCIA

Como este capítulo ha intentado demostrar, la naturaleza del conflicto armado es de hecho cambiante. Pero lo que ha permanecido constante es la vulnerabilidad de los niños y niñas. La indignación moral generada por la Sra. Machel en 1996 es todavía muy necesaria. Sin embargo, lo que también tenemos que aprovechar hoy en día es una base más firme del derecho humanitario internacional que procure la protección de los derechos de la infancia.

La buena noticia es que los Estados siguen comprometidos con las reglas que gobiernan los conflictos armados, y con su aplicación. Por ejemplo, la Declaración aprobada por la Sesión Especial en favor de la Infancia de las Naciones Unidas, celebrada en 2002, afirma el compromiso de la comunidad internacional de proteger a los niños y niñas contra la guerra. La Declaración

dice que “es necesario proteger a los niños de los horrores de los conflictos armados. También debe protegerse a los niños bajo ocupación extranjera, de conformidad con las disposiciones del derecho internacional humanitario⁵⁵”. Más recientemente, en la Conferencia Internacional de 2007 de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, los Estados dijeron que están “convencidos de que el derecho humanitario internacional sigue siendo hoy en día tan pertinente como nunca antes en los conflictos armados internacionales y no internacionales, y sigue proporcionando protección a todas las víctimas del conflicto armado⁵⁶”.

Parece que en demasiados lugares

del planeta se pasa por alto el derecho y las normas internacionales en su conjunto. Puede que éste sea el caso. Pero el desafío real radica en aplicar las reglas establecidas según el derecho humanitario internacional⁵⁷. Los derechos de la infancia no están sujetos a una derogación. Se aplican tanto en tiempos de paz como de guerra. Incluso en el panorama cambiante de los conflictos contemporáneos, la comunidad internacional no está libre de tomar medidas. Como la Sra. Machel nos recordó en su informe de 1996, “los efectos de los conflictos armados en los niños son un problema en el que todos comparten la responsabilidad y un cierto grado de culpa”. ■

RECURSOS ÚTILES

Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (SPRI), *SIPRI Yearbook 2008: Armaments, disarmament and international security*, SIPRI, Estocolmo, junio de 2008; y página web del SIPRI, <www.sipri.org>.

Uppsala Conflict Data Program, ‘UCDP Database’, Department of Peace and Conflict Research, Universidad de Uppsala, Uppsala, Suecia, <www.pcr.uu.se/gpdatabase/search.php>.

Human Security Report Project, *Human Security Report 2005: War and peace in the 21st century and Human Security Brief 2006*, School for International Studies at Simon Fraser University, Vancouver, <www.hsrgroup.org/>.

International Crisis Group sitio web, <www.crisisgroup.org/home/index.cfm>.

Comité Internacional de la Cruz Roja, ‘International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflict’, documento del CICR 30IC/07/8.4, preparado para la 30ª Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, Ginebra, 26–30 de noviembre de 2007.



Libano © UNICEF/NYHQ2006-1040/Brooks



LAS CONSECUENCIAS PARA LA INFANCIA

“Hemos perdido una parte de nuestra vida que nunca lograremos recuperar.” – Un joven, 18 años, Burundi

En muchas guerras, los niños y los jóvenes no son simplemente espectadores inocentes, sino blancos, como subrayó el estudio Machel de 1996. Los conflictos no sólo “causan la muerte o lesiones de muchos niños”, dijo el estudio, sino que “muchos otros crecen sin poder satisfacer sus necesidades materiales y emocionales, incluidas las estructuras que dan significado a la vida social y cultural. La trama de la sociedad—sus hogares, escuelas, sistemas de salud e instituciones religiosas— queda totalmente destruida”.

El estudio solamente pudo conjeturar sobre el sufrimiento en todo su alcance debido a que la recopilación de datos acerca del problema estaba aún en sus inicios. Aunque todavía persisten importantes obstáculos, las cifras recopiladas para este examen estratégico representan un considerable avance con respecto a otras evaluaciones cuantitativas anteriores. Sin embargo, más de 10 años después, todavía sigue siendo difícil valorar plenamente las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. La información disponible está incompleta, y varía tanto en su especificidad como en su fiabilidad. Aunque hay en marcha actividades para reunir detalles sistemáticamente sobre determinadas violaciones relacionadas con los conflictos y sus repercusiones, los datos disponibles no son suficientes para realizar comparaciones completas o determinar tendencias en los últimos 10 años desde que se publicó el estudio Machel en 1996.

“Algunos [niños] caen víctimas de un ataque indiscriminado contra

civiles; otros mueren como parte de un genocidio calculado”, dijo el informe. “Otros niños sufren los efectos de la violencia sexual o las múltiples privaciones propias de los conflictos armados, que los exponen al hambre o a las enfermedades. Igualmente chocante resulta el hecho de que miles de jóvenes son explotados cínicamente como combatientes.”

El estudio añade que tanto durante los conflictos armados como después, incluso aquellos niños que no han sufrido como resultado directo del conflicto sufren a menudo consecuencias igualmente devastadoras. Es una vergüenza para el mundo que más de 10 años después de este estudio histórico, las descripciones que figuran en él sigan siendo tan válidas como entonces. A pesar de los progresos alcanzados en determinadas esferas y descritos en otras partes de este informe, está claro que los niños siguen sufriendo los efectos extremos de la guerra y de sus consecuencias.

EL COSTO HUMANO⁵⁸

En 2005, como parte de un informe periódico realizado por el Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados, se señalaron varias violaciones contra la infancia relacionadas con los conflictos. Debido a su naturaleza excepcionalmente brutal y deliberada, el informe seleccionó estas seis “violaciones graves”—matar o mutilar a los niños; reclutar o utilizar a niños soldados; atacar escuelas u hospitales; violar y realizar otro tipo de violencia sexual grave; secuestrar a

los niños; y denegar el acceso humanitario— para realizar un seguimiento sistemático sobre ellas, presentar informes y ejercer una respuesta. El panorama general sobre las violaciones presentado aquí es sólo un aspecto de las repercusiones de los conflictos armados sobre la infancia.

Además de las violaciones documentadas mediante el mecanismo dirigido por las Naciones Unidas, durante la guerra y después de ella se cometen otras violaciones contra los niños. La tortura y otras formas de malos tratos, la detención administrativa, el desplazamiento forzoso, la explotación sexual y el trabajo peligroso pueden tener igualmente efectos perniciosos sobre las vidas de los niños, las niñas y los jóvenes. Incluso el breve análisis que se expone a continuación sobre la manera en que estas violaciones afectan a los niños puede aumentar nuestra comprensión sobre las consecuencias de la guerra.

Durante los conflictos armados, y después, la interrupción y desintegración de los servicios básicos y de las fuentes de protección social causan también nuevas violaciones de los derechos de la infancia, con repercusiones que pueden durar toda la vida. En un intento por explorar estas cuestiones, nuevos análisis realizados para este examen de 10 años del estudio de Machel han descubierto que en los países y territorios afectados por los conflictos se han registrado menos progresos hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que en muchos de otros países más afortunados, como se



Iraq © UNICEF/NYHQ2003-0493/Noorani

describe más adelante en este capítulo.

Esto significa que los niños, las niñas y los jóvenes que viven en esos países tienen más posibilidades de ser pobres, de estar desnutridos, de no acudir a la escuela o de tener un estado de salud más deficiente en general que muchos otros niños y niñas de otras partes del mundo, ya sea por causa de un conflicto armado, o como consecuencia del mismo. Aunque puede que las violaciones flagrantes y los efectos negativos no se deban exclusivamente a la guerra, está muy claro que la interrelación entre el conflicto armado, la pobreza y la discriminación agrava aún más las consecuencias dañinas para los niños y las niñas.

Poblaciones afectadas

La escala y la amplitud de los conflictos armados que se producen en el mundo pueden medirse de formas diferentes. Entre ellas cabe destacar un conteo simple del número de conflictos sobre la base de una serie de parámetros definidos (como se describe en el capítulo 2), una estimación del número de personas afectadas o muertas, o un conteo de otros tipos de costos humanos. Estos costos incluyen

muerres debidas a la desnutrición y la enfermedad, daños psicológicos y sociales, daños a la propiedad y pérdida de medios de subsistencia.

Estimaciones de las poblaciones afectadas. En todo el mundo, algo más de 1.000 millones de niños y niñas menores de 18 años viven en países o territorios afectados por conflictos armados, casi una sexta parte de la población total del mundo. De éstos, aproximadamente 300 millones son menores de cinco años⁵⁹. En 2006, alrededor de 18,1 millones de niños y niñas formaban parte de poblaciones que vivían bajo los efectos del desplazamiento. Dentro de este grupo había alrededor de 5,8 millones de niños refugiados y 8,8 millones de niños internamente desplazados⁶⁰.

Es posible que los cálculos sobre las poblaciones en general, así como sobre las personas refugiadas e internamente desplazadas, sean erróneos debido a los movimientos de poblaciones, los intentos deliberados de sobreestimar o subestimar las cifras, o el hecho de que los datos demográficos disponibles puedan variar en materia de calidad. La falta de acceso a las personas o comunidades afectadas por los conflictos armados,

la ausencia de sistemas de inscripción del nacimiento y el fallecimiento que funcionen, y la existencia de poblaciones ocultas, pueden influir en los datos.

El estudio Machel señaló que “se calcula que unos 2 millones de niños han muerto en conflictos armados. Es tres veces mayor la cifra de los gravemente heridos o permanentemente mutilados”. Estos cálculos se citan repetidamente como si fueran actuales, aunque se refieren al periodo entre 1986 y 1996⁶¹. Es un motivo de preocupación que estas cifras, que ya tienen más de 10 años, se citen sin dar una fecha ni una referencia.

En un intento por actualizar las estadísticas sobre las muertes debidas directamente a los conflictos, el informe Machel presentado en 2007 a la Asamblea General pasó por alto el tema. Debido a que las bases de datos relacionadas con los conflictos no están desagregadas por edad, el informe dijo que “había llegado a la conclusión de que “tratar de dar cifras globales daría lugar a resultados inexactos”. Por ello, optó más bien por “describir cuestiones y contextos específicos que mostraran las repercusiones de los conflictos sobre los niños”. De hecho, aunque hay diferentes niveles de

“Durante la guerra, perdí a mi hermano de 10 años y a mi hermana de 14 años. Destruyeron nuestra casa. Mi padre murió y ahora mi hermano mayor trabaja.” – Mujer joven, 15 años, Afganistán



Territorio Palestino Ocupado © UNICEF/NYHQ2007-0772/EI Baba

precisión en las estimaciones mundiales cuantitativas de las poblaciones afectadas y del número de muertes infantiles, las pruebas disponibles dejan muy poco espacio para la duda sobre las consecuencias terribles de la guerra.

Otro conteo de los costos humanos.

Las encuestas epidemiológicas y humanitarias están comenzando a cuantificar las repercusiones de los conflictos armados sobre las enfermedades, su transmisión y la carga de enfermedad de un país dado. Por ejemplo, una serie de encuestas sobre la mortalidad de niños menores de cinco años realizadas por el Comité Internacional de Rescate ha documentado los efectos humanitarios de la guerra en la República Democrática del Congo desde 2000. La encuesta muestra que entre agosto de 1998 y abril de 2007 se produjeron 5,4 millones de muertes en exceso. La conclusión es que la mayoría de estas muertes se debieron a enfermedades infecciosas, desnutrición y trastornos neonatales y relacionados con el embarazo que se habrían podido evitar. Esta situación afectó desproporcionadamente a los niños y niñas, ya que representaron casi la mitad de las muertes aunque solamente constituían una quinta parte de la población⁶².

Una encuesta similar realizada en el norte de Uganda descubrió una tasa de mortalidad de cerca de 1.000 muertes en exceso por semana en la región de Acholi durante la primera mitad de 2005. Un 40% eran niños menores de cinco años⁶³. Estos casos

demuestran que todavía es preciso medir la amplitud de la mortalidad relacionada con la guerra en el mundo, especialmente en el caso de los niños.

Además, el desplazamiento, la vida en campamentos saturados de gente, la interrupción de la labor de las instituciones o de los servicios sociales, la pérdida de medios para ganarse la vida, la tensión dentro de las comunidades y el derrumbe de la autoridad política y del imperio de la ley, agravan a menudo los problemas emocionales que surgen durante los conflictos armados y después. Con el tiempo, la acumulación de tensiones y las consecuencias a largo plazo de acontecimientos penosos pueden tener repercusiones intensamente perturbadoras y potencialmente prolongadas sobre el bienestar y el desarrollo social, emocional, cognoscitivo y espiritual de los niños.

Aunque resulta difícil evaluar las consecuencias, las investigaciones y los programas están comenzando a documentarlas. Los análisis de los datos mundiales, por ejemplo, han mostrado “cómo determinados factores de protección, como el apoyo de los progenitores y la orientación moral, pueden ayudar a los niños a superar experiencias terribles y ayudarles a promover una curación individual y la reconciliación de la comunidad⁶⁴”.

En las publicaciones profesionales se citan a menudo los efectos de los conflictos armados sobre las comunidades, pero resulta mucho más difícil percibir su alcance en la interrupción de la vida familiar. No es infrecuente que las familias traten

de superar las dificultades impuestas por los conflictos armados alentando a los niños a que asuman nuevas responsabilidades para mantener a la familia. Esto puede inducirles a abandonar la escuela, a trabajar o vivir en las calles, a realizar trabajos sexuales y a otras actividades que conllevan generalmente riesgos considerables en materia de protección.

Los conflictos armados también destruyen las estructuras de la comunidad. Una serie de investigaciones llevadas a cabo en campamentos para personas internamente desplazadas de Burundi descubrieron un número elevado de hogares encabezados por niños. Antes del conflicto, las familias y los vecinos se ocupaban los unos de los otros, atendían a los niños de los demás y se hacían cargo de los huérfanos. Sin embargo, cuando estalla un conflicto armado, las familias tienen dificultades incluso para ocuparse de sus propios hijos. Se ha demostrado que la desaparición de las redes sociales no estructuradas que se hacían cargo de los huérfanos y otros niños en peligro ha agravado su vulnerabilidad.

Graves violaciones contra los niños

Un instrumento importante para evaluar las consecuencias de la guerra es realizar un examen de las seis graves violaciones contra la infancia que se describieron anteriormente. La decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de centrarse en estas seis violaciones se deriva de su

“Cuando estábamos viviendo en el campamento [para personas internamente desplazadas] había gente en todas partes en un espacio muy pequeño. Era horrible.” – Niña, 13 años, Sri Lanka

determinación de luchar contra la impunidad, definiendo crímenes específicos y deliberados, cometidos por violadores persistentes de los derechos de la infancia.

MATAR O MUTILAR

Matar o mutilar incluye cualquier acción que tenga como consecuencia la muerte o una grave lesión –como dejar cicatrices, desfigurar o mutilar– de uno o más niños o niñas. Aunque a menudo es intencional, la mutilación puede ser también el resultado de las heridas de bala recibidas en un fuego cruzado o de la detonación de minas terrestres antipersonales.

Considerar de forma generalizada y deliberada a los niños y a otros civiles como blancos de guerra crea un clima de miedo que a menudo resulta eficaz para desestabilizar y dispersar a las poblaciones civiles. Estas tácticas son una grave preocupación en países como el Afganistán, el Iraq, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y el Sudán. Los principios de la diferenciación y la proporcionalidad exigen que los bandos en lucha establezcan una distinción entre combatientes y civiles, y prohíben causar daños a los civiles más allá del ámbito de la ventaja militar. Pero este principio tiene cada vez menos valor para las fuerzas y los grupos armados. Otra tendencia preocupante es el aumento de los ataques suicidas, y la manipulación y la utilización de niños y niñas para realizarlos, especialmente en lugares como el Afganistán, el Iraq y el Territorio Palestino Ocupado⁶⁵.

Una tendencia positiva es la reducción considerable de bajas infantiles debidas a las minas antipersonales, como resultado de las actividades para detener su proliferación. Entre las medidas sobre el tema cabe destacar la aprobación en 1997 de la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. También ha resultado eficaz el compromiso de una serie de agentes armados no estatales de adherirse a la “Escritura de compromiso” que prohíbe las minas terrestres antipersonal, iniciada por la organización Llamamiento de Ginebra.

Sin embargo, más de una tercera parte de las bajas mundiales debidas a restos explosivos de guerra son niños. También en esta esfera se han logrado algunos progresos: las bajas registradas siguen disminuyendo, y en 2006 se limpiaron más de 450 km² de terrenos contaminados⁶⁶. Sin embargo, persisten las amenazas, ya que hay por lo menos 78 países afectados de algún modo por las minas terrestres, y alrededor de 85 afectados por restos explosivos de guerra. Alrededor de 13 países siguen produciendo –o se reservan el derecho de producir– minas antipersonales, una cifra que no se ha reducido en los últimos dos años⁶⁷.

RECLUTAMIENTO O UTILIZACIÓN DE NIÑOS POR FUERZAS ARMADAS Y GRUPOS ARMADOS

A pesar de las numerosas condenas y las intervenciones que se han producido durante el último decenio, las fuerzas armadas y los grupos armados siguen

reclutando o utilizando niñas y niños. El reclutamiento se define como la conscripción o alistamiento obligatorio, forzado o voluntario de niños en cualquier tipo de fuerzas armadas o grupos armados organizados. Una vez reclutado, el niño o la niña puede ser utilizado como combatiente o para otros fines, entre ellos sexuales.

En los últimos años ha aumentado la preocupación sobre los niños previamente liberados a quienes se les vuelve a reclutar. Y sin formas específicas de asistencia y de apoyo, los niños reclutados por fuerzas o grupos armados se encuentran a menudo en peligro mortal si tratan de escapar. También hacen frente a enormes obstáculos para realizar una transición desde la vida militar hasta la vida civil y de regresar a sus familias y sus comunidades.

En sus informes ante el Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, el Secretario General ha presentado una lista de bandos que han reclutado o utilizado niños y niñas en situaciones de conflicto armado en 17 países o territorios desde 2002 hasta 2007⁶⁸. Estos mismos informes citan un total de 127 bandos diferentes que realizaron estas acciones durante ese tiempo. De ellos, 16 bandos, referidos a veces como “violadores persistentes”, han aparecido en la lista cuatro veces consecutivas⁶⁹.

La buena noticia, según la Coalición para poner fin a la utilización de niños soldados, es que el número de conflictos armados en los cuales participan niños y niñas se ha

“Los jefes de la milicia de nuestro clan nos movilizaron para que acudiéramos al patio de recreo. Todos nosotros éramos jóvenes casi de la misma edad. Nos dijeron que defendiéramos nuestro poblado. Estábamos en la fila con nuestras pistolas. Cuando el clan Marehan nos atacó, defendimos nuestro poblado.”

– Niños y jóvenes, 14 a 17 años, Somalia

reducido, de 27 en 2004 a 17 a finales de 2007. No obstante, “decenas de miles de niños y niñas siguen en las filas de grupos armados no estatales en por lo menos 24 países o territorios diferentes”, según el *Informe Mundial de 2008* realizado por la Coalición. El informe añade que “el historial de los gobiernos ha mejorado muy poco: las fuerzas gubernamentales desplegaron niños en conflictos armados en nueve situaciones de conflicto armado, una reducción de solamente una situación de las 10 situaciones de este tipo registradas cuando se publicó en 2004 el último Informe Mundial⁷⁰”.

Aunque es posible establecer cuándo un niño o niña está asociado con una fuerza armada o un grupo armado, resulta mucho más difícil determinar cuántos niños lo han estado en el pasado. De hecho, la Coalición para poner fin a la utilización de los niños soldados ha dejado de proporcionar cálculos sobre las cifras. Sin embargo, existe la sensación de que los números se han reducido durante los últimos 10 años, debido a que en algunos países han concluido los conflictos y se han alcanzado acuerdos de desmovilización.

La dificultad para valorar el alcance del problema en su totalidad se debe en parte al miedo que tienen las familias y las comunidades, así como las fuerzas y los grupos armados, a las repercusiones que podrían derivarse de informar sobre el tema. Igualmente, los niños que fueron reclutados podrían desear ocultar su asociación previa con fuerzas o grupos armados para evitar que se les estigmatice. Los

informes procedentes del terreno presentan a menudo muy pocas cifras sobre casos registrados, y cuando se dan cifras, no suelen ser comparables entre varios países.

ATAQUES CONTRA ESCUELAS U HOSPITALES

Los ataques contra las escuelas y los hospitales incluyen utilizar como blanco las instalaciones educativas o médicas a fin de destruirlas total o parcialmente. También puede tratarse de la ocupación, el bombardeo o la selección deliberada de personal sanitario, estudiantes o pacientes. Estos ataques no solamente dañan la propiedad y a los individuos afectados, también incitan miedo y limitan el acceso de otros niños a estos servicios básicos. A veces ocurre que las poblaciones afectadas por los conflictos no tienen acceso a las escuelas y los hospitales debido a la ocupación militar o a que los edificios se utilizan como campamentos para personas internamente desplazadas.

Los ataques contra instalaciones educativas y de atención de la salud, así como su ocupación, “han aumentado enormemente en los últimos años”, según el informe estratégico de Machel presentado ante la Asamblea General en 2007. Los efectos destructivos de los ataques contra las escuelas se agravan aún más debido a la importancia de la educación en la tarea de preservar el bienestar del niño en tiempo de guerra y contribuir a allanar el camino hacia una recuperación después del conflicto.

Los informes sobre incidentes de ataques contra la educación sugieren que los países y territorios más gravemente afectados durante los últimos cinco años son Afganistán, Colombia, Iraq, Nepal, Tailandia, el Territorio Palestino Ocupado y Zimbabwe⁷¹. En el Afganistán, entre agosto de 2006 y julio de 2007 se documentaron 133 incidentes de ataques contra escuelas. Un número de ataques deliberados se realizaron contra las estudiantes y las maestras. También es cada vez más preocupante la situación en Tailandia, donde a finales de 2006 y a comienzos de 2007 se incendiaron más de 100 escuelas⁷². Estos ataques mantienen a los niños y niñas lejos de la escuela y limitan su capacidad para concentrarse en clase.

De igual modo, los ataques contra las instalaciones y los trabajadores sanitarios siguen impidiendo el acceso a la atención de la salud y contribuyen a que se deniegue el acceso humanitario. Después del ataque producido en abril de 2006 contra una clínica sanitaria en el Afganistán y el asesinato de sus empleados, Médicos sin Fronteras abandonó el país después de 24 años de prestación de servicios de salud. Debido a los ataques contra los centros de salud, a la inseguridad general y a la deficiente prestación de servicios, los organismos han estimado que solamente entre el 40% y el 50% de las personas de Darfur tenían acceso a servicios de salud en 2007⁷³.

VIOLACIÓN Y OTRAS FORMAS DE VIOLENCIA SEXUAL

La utilización de la violación y la violencia sexual como táctica de

“Por el momento, hay muchos ataques violentos, que pueden ocurrir en cualquier momento. Cualquiera de nosotros puede morir en la calle o en la escuela o incluso en casa, lo que significa que no hay seguridad para nadie en ningún momento.”

– Niña, 12 años, Territorio Palestino Ocupado

guerra –y la impunidad de quienes cometen estos actos– representa un riesgo concreto para las niñas en las zonas de conflicto. El mundo comenzó a prestar atención a la violación como arma de guerra durante los conflictos de los Balcanes y de la región de los Grandes Lagos en África, a comienzos de los años 1990. Sin embargo, se han logrado muy pocos progresos sobre el terreno para poner fin a este crimen.

De 2000 a 2007, como parte de los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, se citaron casos de violaciones y otras formas de violencia sexual en 16 países y territorios: Burundi, Chad, Colombia, Cote d'Ivoire, Haití, Israel, Liberia, Nepal, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Uganda y la ex Yugoslavia.

El riesgo de violencia sexual aumenta considerablemente con el aumento en la presencia de las fuerzas combatientes y la ruptura de la ley y el orden. En tales casos, los mecanismos para la protección dejan de funcionar o no reciben la prioridad necesaria. Además, las consecuencias de los conflictos armados –la pobreza y la falta de trabajo– pueden crear condiciones extremadamente peligrosas para las mujeres jóvenes, incluida la trata para la explotación sexual.

En la República Democrática del Congo, el clima de impunidad ha dado lugar a una violencia sexual rampante: desde octubre de 2006 a julio de 2007, los asociados de las Naciones Unidas en la región oriental identificaron a más de 10.000 sobre-

vivientes de la violencia sexual, de los cuales un 37% eran niños y niñas⁷⁴. Se cree que durante la guerra en Sierra Leona, el Frente Unido Revolucionario secuestró a por lo menos 10.000 mujeres y niñas, la mayoría procedentes de zonas rurales. Su función principal, según UNICEF, fue proporcionar servicios domésticos y sexuales.

SECUESTRO

El secuestro de los niños por la fuerza, ya sea temporal o permanentemente, puede tener como objetivo desde el reclutamiento por parte de fuerzas o grupos armados y la participación en hostilidades, hasta la explotación o el abuso sexual, el trabajo forzado, la toma de rehenes,

la recopilación de información y el adoctrinamiento. Se considera que el reclutamiento de un niño por la fuerza constituye dos violaciones separadas: secuestro y reclutamiento.

El informe más reciente del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados cita casos de secuestro en Colombia, Haití, la República Democrática del Congo, el Territorio Palestino Ocupado, el Sudán y Sri Lanka⁷⁵. Entre 2003 y 2006, se registraron otros secuestros en Angola, Iraq, Liberia, Myanmar, Nepal, Sierra Leona y Uganda.

Una de las situaciones más conocidas relacionada con el secuestro generalizado de niños durante los últimos 10 años se produjo en el

Georgia © UNICEF/NYHQ2008-0683/Volpe



“A las niñas, cuando las capturan, las convierten en esposas, y si la niña todavía no tiene la edad, les hacen daño.” – Hombre joven, 16 años, Sierra Leona

norte de Uganda, donde se calcula que el número de secuestros desde el estallido del conflicto armado podría haber alcanzado los 25.000 o más⁷⁶. De hecho, es muy posible que el Ejército de Resistencia del Señor no hubiera podido establecer una fuerza viable de combatientes sin haber secuestrado a niños y niñas. En los distritos de Kitgum y Pader, en Uganda, más de una tercera parte de todos los jóvenes y una sexta parte de todas las jóvenes han sido secuestradas por lo menos durante un día⁷⁷. En junio de 2005, se calcula que por lo menos 40.000 niños y jóvenes se “trasladaban” todas las noches a los centros urbanos para escapar de la posibilidad del secuestro. Sin embargo, la situación en materia de seguridad ha mejorado, y desde comienzos de 2007 menos de 1.000 niños seguían realizando estos traslados⁷⁸.

DENEGACIÓN DE ACCESO HUMANITARIO

La “denegación de acceso humanitario” supone bloquear el tránsito libre o la distribución oportuna de asistencia humanitaria a personas necesitadas, incluidos los niños. Resulta urgente definir mejor el alcance del término, ya que a menudo se utiliza de manera eufemística.

El acceso humanitario puede denegarse por razones de seguridad o políticas. Un Estado o un agente no estatal podrían alegar que desean proteger a los trabajadores humanitarios contra el peligro, cuando en realidad tienen intenciones ocultas de limitar el número de testigos de

abusos contra los derechos humanos. Debido a que los Estados, de conformidad con el derecho humanitario internacional, están obligados a proporcionar acceso a los civiles necesitados, la obligación del Estado de permitir el acceso humanitario es más urgente aun si el conflicto se declara “conflicto armado”.

El informe de 2007 del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados destacó las restricciones al acceso humanitario que sufren los niños en Colombia, Myanmar, Somalia y el Sudán (Darfur)⁷⁹. Además, el informe del Secretario General sobre la protección de civiles citó restricciones al acceso en Afganistán, Iraq, Myanmar, República Democrática del Congo, Somalia y Sudán (Darfur). Específicamente destacó las limitaciones que hay en la región de Darfur, en el Sudán⁸⁰. En ésta y en otras situaciones se deniega a millones de niños y niñas la asistencia humanitaria que necesitan.

Un motivo especial de preocupación es lo que parece ser un aumento en los ataques deliberados contra los trabajadores humanitarios. Un informe concluyó que, entre 1997 y 2005, casi se habían duplicado los actos de violencia de envergadura contra los trabajadores humanitarios. El personal nacional se encuentra especialmente en peligro⁸¹. En 2007 se produjeron en el Afganistán más de 130 ataques contra programas humanitarios, en los que murieron 40 trabajadores humanitarios y 89 resultaron secuestrados⁸².

El informe más reciente del

Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados destaca las limitaciones en el acceso humanitario como una de las principales preocupaciones en materia de protección. El informe presentó una iniciativa para supervisar y documentar mejor los obstáculos al acceso. Esto incluye actividades para definir mejor el concepto mediante la elaboración de una tipología de los obstáculos al acceso, como por ejemplo la falta de seguridad en el entorno de las operaciones, el bloqueo de los envíos de asistencia y los ataques deliberados contra los trabajadores humanitarios.

OTRAS VIOLACIONES RELACIONADAS CON LOS CONFLICTOS

Durante y después de los conflictos armados se han registrado también otro tipo de violaciones contra los niños, como la tortura, las desapariciones forzadas, las detenciones administrativas, el desplazamiento forzado, la explotación y el abuso sexuales, y el trabajo peligroso.

Tortura. La tortura y otras formas de malos tratos siguen prevaleciendo en las situaciones de conflicto armado, incluso a pesar de que están prohibidas por la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes de 1984 y otras convenciones y tratados, entre ellos la Convención sobre los Derechos del Niño. En un informe realizado en 2000, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, Inhumanos o

TABLA 1. NÚMEROS ESTIMADOS DE PERSONAS DESPLAZADAS POR LA FUERZA EN 2006

	Estimación moderada, todas las edades (millones)	Estimación elevada, todas las edades (millones)	Estimación total, todas las edades (millones)	Porcentaje de niños	Número de niños (millones)	Porcentaje de mujeres	Número de mujeres (millones)	Porcentaje de mujeres y niños	Número de mujeres y niños (millones)
Refugiados por origen	11,2	17,2	14,2	41%	5,8	26%	3,7	67%	9,5
Personas internamente desplazadas	15,7	25,2	24,5	36%	8,8	30%	7,3	66%	16,1
Población que entraña una preocupación humanitaria	37,1	52,6	48,9	37%	18,1	28%	13,2	66%	31,3

Fuentes: Internal Displacement Monitoring Centre of the Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement: Global overview of trends and development in 2006*, abril de 2007; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Global Trends 2006: Refugees, asylum seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*, ACNUR, Ginebra, junio de 2007; U.S. Committee for Refugees and Immigrants, *World Refugee Survey 2006*, USCRI, Arlington, Virginia (USA).

Degradantes definió como especial motivo de preocupación el sometimiento de los niños a formas extremas de tortura y otros malos tratos como resultado de los conflictos armados.

Desaparición forzada. La desaparición forzada de los niños después de su arresto, detención o secuestro, con la aquiescencia de un gobierno, está prohibida por la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 1992. Está considerada como un crimen por el derecho internacional en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y la recientemente aprobada Declaración Internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

La Watchlist on Children and Armed Conflict describió, entre otros casos, una pauta generalizada de desapariciones forzadas en Nepal, incluidas víctimas menores de 18 años, como parte de las operaciones de contrainsurgencia del antiguo gobierno⁸³. Y en Colombia, desde finales de los años 1990 hasta la primera parte de esta década, los grupos paramilitares estuvieron implicados en la desaparición forzosa de niños.

Detención administrativa. El informe de 2007 del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados expresa su preocupación ante la detención de niños en Burundi, Colombia, Filipinas, Iraq, Israel y la República Democrática del Congo.

Tanto como parte de los conflictos armados como de las actividades antiterroristas, en varias partes del mundo se ha detenido a un número desconocido de niños por razones de seguridad. Se les detiene por medio de un proceso administrativo (no judicial) que a menudo les deniega la garantía de un juicio justo, como el derecho a la defensa jurídica o a recurrir a la decisión ante una autoridad independiente. Entre los elementos típicos de la detención administrativa cabe destacar su duración indeterminada, la restricción en el contacto con la familia y la falta de supervisión.

Desplazamiento forzado. Una violación frecuente y visible durante los conflictos armados es el desplazamiento forzado, ya sea en el propio país de la víctima o a través de las fronteras nacionales. El desplazamiento puede ser una causa y una consecuencia del conflicto armado, y generalmente aumenta los riesgos de los niños a otro tipo de violaciones. El bienestar del niño se encuentra también en peligro cuando se separa de su familia o de sus cuidadores.

Como se mencionó anteriormente, en 2006 había alrededor de 18,1 millones de niños entre las poblaciones desplazadas (véase la tabla 1). En ese momento, la estimación total de la población de personas internamente desplazadas era superior, en más de una tercera parte, al total de refugiados. A pesar de que el porcentaje de niños entre los refugiados es algo mayor (un 41% de los niños son refugiados en

comparación con un 36% entre las personas internamente desplazadas), la cifra absoluta de niños desplazados es una tercera parte más elevada que la de niños refugiados.

Incluso cuando están acompañados por sus progenitores o por cuidadores, los niños desplazados tienen que asumir a menudo responsabilidades que corresponden a los adultos, o realizar tareas peligrosas. El desplazamiento le somete a unas condiciones precarias de vida y a entornos inseguros con acceso limitado a la educación o a la atención de la salud.

Explotación y abuso sexuales. El riesgo de explotación y abuso sexuales aumenta considerablemente durante los conflictos armados y después. En el proceso de repatriación y reintegración, por ejemplo, los niños son especialmente vulnerables a situaciones que pueden agravar la violencia por motivos de género.

La pobreza y la falta de posibilidades para ganarse la vida, así como un número limitado de servicios sociales y la ruptura de las estructuras comunitarias que acompañan a menudo a los conflictos, pueden situar a las niñas en un riesgo especial de sufrir explotación sexual y de ser sometidas a relaciones sexuales “de transacción” o “de supervivencia”. Además, las condiciones y las causas de la trata sexual se agravan en los conflictos armados y en las situaciones posteriores al conflicto. Pueden conducir a la esclavitud, la prostitución forzada y la violación. Finalmente, un dato alarmante en los últimos años ha sido la visibilidad y

la persistencia de las denuncias de explotación y abusos sexuales por parte de soldados encargados de mantenimiento de la paz. El Secretario General Adjunto para operaciones de mantenimiento de la paz ha reconocido la naturaleza endémica y las dimensiones explotadoras del problema.

Trabajo peligroso. Como se describió en el capítulo 2, a medida que los bandos de un conflicto armado buscan nuevas fuentes de ingresos para mantener sus campañas militares, utilizan cada vez más a los niños para que realicen formas de trabajo peligrosas. Los niños trabajan porque su supervivencia y la de sus familias dependen de ello, una situación que a menudo empeora en el entorno de un conflicto armado. Sin embargo, este tipo de trabajo puede ponerlos en situación de riesgo. La Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo define como las peores formas de trabajo infantil la esclavitud, la trata, la servidumbre por deudas, el reclutamiento forzoso de niños para su utilización en los conflictos armados, la prostitución, la pornografía y la producción o tráfico de drogas.

LOS EFECTOS DAÑINOS QUE EL CONFLICTO CAUSA AL DESARROLLO

Resulta muy aparente que los conflictos armados no solamente son la causa de violaciones de los derechos de la infancia, sino que en muchos contextos impiden el avance del desarrollo, y por tanto que los niños disfruten de oportunidades. Hay muchas formas de explorar esta cuestión, y en todo este informe se debaten sus consecuencias específicas. Una comparación de los progresos hacia los ODM en los países afectados por los conflictos y en otros lugares ofrecen una comprensión más general de cómo el conflicto interrumpe y retrasa el desarrollo⁸⁴.

Los ODM se han convertido en un marco universal para reducir la pobreza y promover el desarrollo desde la aprobación de la Declaración del Milenio por los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2000. Seis de los ocho objetivos incluyen

compromisos específicos para promover los derechos de la infancia; el resto aborda problemas de las comunidades en torno a ellos. Dada la importancia que atribuyen los objetivos a la infancia, los progresos para alcanzarlos –o la falta de progresos– pueden ser un indicador importante para comprender la situación de los niños afectados por los conflictos armados.

El informe de Machel presentado ante la Asamblea General en 2007 señaló que “sea como causa o como consecuencia, los conflictos constituyen un obstáculo importante para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. A pesar de esta afirmación, cuando estamos a la mitad de la fecha límite de 2015 para el logro de los ODM, los análisis sobre los progresos en los países afectados por los conflictos han sido limitados. La mayor parte de las investigaciones realizadas en los países se han concentrado en sectores concretos, como la educación, en lugar de la panoplia completa de objetivos.

Los ODM como patrón para medir las repercusiones de los conflictos

Determinar cuáles son los países afectados por conflictos. Como se señaló anteriormente, el número de conflictos armados que ocurren en un momento dado en todo el planeta varía ampliamente según el criterio utilizado. Para analizar los progresos hacia los ODM, resulta primero necesario determinar un conjunto reconocido de países afectados por los conflictos. Por medio de la comparación de tres bases fidedignas de datos sobre conflictos, se llega a la conclusión de que 33 países han sufrido por lo menos un conflicto armado en su suelo entre 2000 y 2006 (véase la tabla 2)⁸⁵.

Los 33 países y territorios identificados son Afganistán, Argelia, Angola, Burundi, Chad, Colombia, Congo, Côte d'Ivoire, Etiopía, Federación de Rusia, Filipinas, Haití, India, Indonesia, Iraq, Israel, Líbano, Liberia, Myanmar, Nepal, Nigeria, Pakistán, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Rwanda, Senegal, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Tailandia, Territorio

Palestino Ocupado, Turquía y Uganda. Al analizar esta lista está claro que el conflicto armado es un fenómeno mundial, aunque afecta desproporcionadamente a África y Asia: de los 33 países y territorios, 16 se encuentran en África y 9 en Asia. Los 8 restantes se encuentran en el Oriente Medio, en Europa Central y del Este y en América Latina. También es preciso señalar que los conflictos armados se producen en países con niveles muy diferentes de desarrollo económico. Apenas la mitad de los 33 países o territorios han sido denominados “menos adelantados”, mientras que la otra mitad representa un abanico bastante amplio, que incluye a algunos países de medianos ingresos.

Análisis de los indicadores específicos de los ODM.

Este análisis compara los 33 países afectados por conflictos que tienen estimaciones mundiales y regionales que disponen estimaciones mundiales y regionales para cada uno de los indicadores de los ODM. Esto incluye indicadores seleccionados, como la prevalencia de bajo peso para niños menores de cinco años, la matriculación en la escuela primaria y las tasas de mortalidad de menores de cinco años. Para cada indicador de los ODM que se examina, se realizó una clasificación de 196 países, independientemente de si se encuentran o no afectados por conflictos, para determinar qué países aparecían entre los 20 que registraban el peor rendimiento. Además, se realizó un examen para determinar si los países afectados por los conflictos se encontraban en camino de alcanzar cada una de las metas de los ODM. Aunque este análisis inicial no ha establecido ningún grado de causalidad, han generado una serie de conclusiones interesantes que refuerzan la preocupación especial por los niños que viven en países afectados por conflictos.

A escala mundial, más de dos terceras partes de los niños menores de cinco años que sufren desnutrición viven en países afectados por conflicto. Los niños que no acuden a la escuela primaria en estos países constituyen hasta dos terceras partes

de ese grupo a escala mundial. Y en dos terceras partes de los países afectados por conflictos se ha registrado un progreso insuficiente, o ningún progreso, en la reducción de las tasas de mortalidad de menores de cinco años. Aproximadamente la mitad de la población que carece de saneamiento mejorado y agua potable en el mundo vive en países afectados por conflictos. Y estos países tienen costos de servicio de la deuda más elevados y menos asistencia al desarrollo procedente del exterior per cápita que los países donde no hay conflictos. Esto limita los presupuestos estatales y otro tipo de apoyo para los niños.

Además, en los países en conflicto se registra generalmente un progreso más lento hacia los ODM. De los 20 países que menos progresos han logrado en todos los objetivos, generalmente la mitad se encontraban en medio de un conflicto armado (véase la tabla 3). Los países que aparecen más frecuentemente entre los 20 países donde se registra menos progreso en cada uno de los ODM son países en conflicto y menos adelantados: Afganistán, Chad, Etiopía, Somalia y el Sudán.

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Los niveles de pobreza y de hambre son un factor fundamental para la salud y el desarrollo del niño. Una meta de este ODM es reducir a la mitad entre 1990 y 2015 la proporción de personas que padecen hambre.

Al analizar el indicador de los ODM relativo a la prevalencia de bajo peso entre los niños menores de cinco años, este análisis ha llegado a la conclusión de que hay 98,5 millones de niños y niñas desnutridos menores de cinco años viviendo en países afectados por conflictos. Esto es más de dos terceras partes de los 143 millones de niños menores de cinco años que sufren de desnutrición en todo el mundo.

El promedio de la prevalencia de bajo peso para los niños menores de cinco años es del 32% en estos países afectados por los conflictos, en comparación con un promedio del 25% para el mundo en general.

TABLA 2. PAÍSES Y TERRITORIOS AFECTADOS POR CONFLICTOS, 2002-2006

En cada base de datos se incluyeron los países si se consideraba que estaban afectados por un conflicto en cualquier momento durante el periodo de 2002 a 2006

Países y territorios	Base de datos sobre conflictos de Uppsala	Instituto de Heidelberg	Proyecto Ploughshares
Afganistán	X	X	X
Angola	X	X	X
Argelia	X	X	X
Burundi	X	X	X
Chad	X	X	X
Colombia	X	X	X
Congo	X	X	X
Côte d'Ivoire	X	X	X
Etiopía	X	X	X
Federación de Rusia	X	X	X
Filipinas	X	X	X
Haití		X	X
India	X	X	X
Indonesia	X	X	X
Iraq	X	X	X
Israel	X	X	X
Líbano	X	X	X
Liberia	X	X	X
Myanmar	X	X	X
Nepal	X	X	X
Nigeria	X	X	X
Pakistán	X	X	X
República Centroafricana	X	X	
República Democrática del Congo		X	X
Rwanda	X	X	
Senegal		X	X
Somalia	X	X	X
Sri Lanka	X	X	X
Sudán	X	X	X
Tailandia	X	X	X
Territorio Palestino Ocupado	X	X	X
Turquía	X	X	
Uganda	X	X	X
Total de países y territorios afectados por conflictos, 2002-2006: 33			

Notas: La 'X' indica por lo menos un conflicto armado (conflicto menor o guerra, según la Base de datos sobre conflictos de Uppsala; grave crisis o guerra, según el Instituto de Heidelberg) en un año dado. Los datos de la Base de datos sobre conflictos de Uppsala incluyen tanto "guerra" como "conflictos menores". "Guerra" se define como un conflicto en el que se producen por lo menos 1.000 muertes al año relacionadas con los combates. "Conflicto menor" se define como aquel en el que se producen por lo menos 25 muertes al año relacionadas con los combates, pero menos de 1.000. Los datos del Instituto de Heidelberg incluyen "conflictos violentos de alta intensidad", que se refieren a los conflictos de 4 o 5 puntos ("grave crisis" o "guerra") en la puntuación de 0-5 de la base de datos. El Proyecto Ploughshares define un conflicto armado como aquel en el que se producen por lo menos 1.000 muertes al año relacionadas con los combates. Para los fines de este análisis, también se incluyeron conflictos menores sobre la base de los criterios de la Base de datos sobre conflictos de Uppsala, de por lo menos 25 muertes relacionadas con los combates, pero menos de 1.000.

Fuentes: Base de datos sobre conflictos de Uppsala; Instituto de Heidelberg; Proyecto Ploughshares.

“La mayoría de los niños en el Afganistán trabajan en las calles. A una edad en la que simplemente deberían estudiar, se ven obligados a trabajar y a ganarse la vida para mantener a sus familias.” – Niña, 14 años, Afganistán

Además, en 19 de los 33 países afectados por conflictos se han registrado progresos insuficientes o ningún progreso hacia la meta de reducir a la mitad la proporción de personas que padecen hambre en 2015.

ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal. Se considera que lograr el ODM relativo a la educación es fundamental para cumplir muchos de los otros objetivos. La meta del ODM 2 es lograr la terminación de un curso completo de enseñanza primaria para los niños y las niñas en todo el mundo en 2015.

Este análisis examinó el número de niños y niñas que no van a la escuela primaria, así como las tasas netas de matriculación y asistencia en los países afectados por los conflictos.

En 2006, cerca de 60 millones de niños y niñas no acudían a la escuela en los 33 países afectados por conflictos⁸⁶, de un total de aproximadamente 93 millones de niños y niñas del mismo grupo de edad que no acudían a la escuela en todo el mundo en 2005-2006⁸⁷. En estos países afectados por conflictos, el promedio de la tasa neta de matriculación y asistencia en la escuela primaria (que es esencialmente el porcentaje de niños del grupo de edad apropiado que están matriculados en la escuela y acuden a clase) es de un 81%. Aunque 10 de estos países están bien encaminados para lograr la educación primaria universal en 2015, en otros 19 no se han registrado ningún progreso.

ODM 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Como punto de partida para lograr la igualdad de la mujer y promover su autonomía, se estableció la meta de eliminar la disparidad entre los géneros en educación primaria y secundaria para 2005 y a todos los niveles para 2015.

Al examinar la tasa neta de matriculación y asistencia en la escuela primaria y el índice de paridad entre los géneros, el análisis descubrió que en los países afectados por conflictos, un poco más de la mitad de quienes no acudían a la escuela primaria, 31,3 millones, eran niñas. Las niñas están claramente por debajo de este indicador en 13 de los 33 países afectados por conflictos, mientras que el índice de paridad entre los géneros es inferior al 0,96⁸⁸.

Aunque 21 países afectados por conflictos, una cifra considerable, se encuentran bien encaminados para eliminar la disparidad entre los géneros en la enseñanza primaria para 2015, otros 12 no han logrado los progresos suficientes.

ODM 4: Reducir la mortalidad infantil. Abordar la supervivencia infantil es literalmente una cuestión de vida o muerte. Este ODM trata de lograr una reducción de dos terceras partes de la mortalidad de menores de cinco años entre 1990 y 2015.

Este análisis descubrió una tasa promedio de mortalidad de menores de cinco años de 81 por cada 1.000 nacidos vivos en los países afectados por conflictos⁸⁹. La cifra promedio

mundial es de 72 muertes por cada 1.000 nacidos vivos. Entre los 33 países afectados por conflictos, 20 han mostrado o bien progresos insuficientes o ningún progreso en absoluto en el logro de esta meta.

ODM 5: Mejorar la salud materna. La salud de las madres es un factor importante para la supervivencia y el desarrollo del niño. Este ODM trata de reducir la tasa de mortalidad derivada de la maternidad en tres cuartas partes entre 1990 y 2015.

El análisis concluyó que, como promedio, las mujeres que viven en los países afectados por conflictos tienen un riesgo de morir debido a trastornos derivados del embarazo o del parto de 1 por cada 276. Esto es menos que el promedio mundial de 1 por cada 92, pero bastante más elevado que el promedio de los países industrializados, de 1 por cada 8.000. (El riesgo promedio en los países afectados por los conflictos está altamente distorsionado por la situación de Israel [1 de cada 7.800] y la Federación de Rusia [1 de cada 2.700]⁹⁰).

Se considera que el promedio de la tasa de mortalidad derivada de la maternidad en los 33 países afectados por conflictos es elevada, 477 por cada 100.000 nacidos vivos, en comparación con un promedio mundial de 400 por cada 100.000 nacidos vivos. De hecho, las tasas de mortalidad derivada de la maternidad en la mitad de los 33 países afectados por conflictos son de 550 o más, un número considerado muy elevado.

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE PAÍSES AFECTADOS POR CONFLICTOS, PAÍSES NO AFECTADOS POR CONFLICTOS Y PAÍSES CON EL RENDIMIENTO MÁS BAJO EN RELACIÓN A LOS ODM

Como promedio, el 29% de todos los países afectados por conflictos están entre los 20 países con el rendimiento más bajo en relación a los ODM, en comparación con el 8% de todos los países que no están afectados por conflictos.

ODM	Indicador	Países afectados por conflictos		Países no afectados por conflictos	
		Entre los 20 con el menor rendimiento	Como proporción de todos los países afectados por conflictos (N=33) (%)	Entre los 20 con el menor rendimiento	Como proporción de todos los países no afectados por conflictos (N=163) (%)
1	Prevalencia de bajo peso de los niños	9	27	11	8
2	Tasa neta de matriculación y asistencia a la escuela primaria	10	30	10	8
3	Paridad entre los géneros en la enseñanza primaria	10	30	10	8
4	Tasa de mortalidad de menores de cinco años	9	27	11	8
5	Mortalidad materna	11	33	9	7
6	Uso de saneamiento mejorado	9	27	11	8
7	Uso de una fuente mejorada de agua potable	8	24	12	9
	Número promedio de países	9	29	11	8

ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Debido a que los datos de estos indicadores solamente están disponibles para países afectados por los conflictos en África subsahariana, no es posible realizar un análisis comparativo.

ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente: saneamiento básico y agua potable.

La utilización del saneamiento básico y del agua potable es una estrategia fundamental para la supervivencia infantil. Este ODM trata de reducir a la mitad en 2015 la proporción de personas que no tienen acceso sostenible al agua potable ni al saneamiento básico.

Este análisis, basado en los datos de 2004, concluyó que 529 millones de personas carecían de acceso a fuentes mejoradas de agua en los 33 países afectados por los conflictos. Esto representa alrededor de la mitad de los 1.100 millones de personas sin agua potable en todo el mundo. Pese a ello, 21 de los 33 países afectados por conflictos están bien encaminados para lograr la meta del ODM.

Por lo que se refiere al saneamiento, la cifra es impresionante: 1.400 millones

de personas que viven en países afectados por conflictos carecen de acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento. Esto representa alrededor de la mitad de los 2.600 millones de personas que carecen en el mundo de letrinas u otras formas de saneamiento mejorado. El número de países que han logrado progresos es más reducido en la esfera del saneamiento que en la del agua: 16 de los 33 países afectados por conflictos no han logrado ningún tipo de progreso en la meta de reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible al saneamiento básico.

ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Este ODM procura lograr medidas amplias para abordar los problemas de la deuda en los países en desarrollo y confrontar las necesidades especiales de los países menos adelantados. Estas iniciativas son especialmente importantes para los niños, debido a sus repercusiones sobre los presupuestos nacionales y la prestación de servicios.

Un examen del servicio de la deuda encontró que los 33 países

afectados por conflictos realizaban en general pagos más elevados para el servicio de la deuda que los países no afectados por conflictos (8,5% frente a un 5,9%⁹¹). Además, los 33 países afectados por conflictos recibieron menos asistencia per cápita que los países que no sufrían conflictos: 28,20 dólares en comparación con 43,70 dólares. Esto significa que, como promedio, en un país afectado por un conflicto hay menos asistencia disponible para cada niño que lo que ocurre en otros países en desarrollo (véase la tabla 4, página 31).

Limitaciones y otros análisis

En este análisis no se exploraron algunos aspectos de las repercusiones de los conflictos armados sobre el desarrollo. Esto incluye la ubicación geográfica de un conflicto armado y cómo esta cuestión puede estar relacionada con ciertas disparidades en materia de desarrollo, la influencia sobre los resultados en materia de desarrollo del conflicto armado en comparación con la pobreza o la discriminación, y el legado de un conflicto armado una vez que se considera terminado.

REDUCCIÓN DEL DESARROLLO EN LAS ZONAS AFECTADAS POR LA GUERRA EN UGANDA

La situación en Uganda ofrece información sobre las disparidades en materia de desarrollo que pueden estar vinculadas a los conflictos armados. Los datos procedentes de una serie de indicadores en la región del norte del país, que ha sufrido más de dos décadas de guerra, muestran resultados que son claramente peores que las estimaciones nacionales.

Mediante una comparación de las estimaciones nacionales con los datos de 2006 recopilados por las Encuestas de Demografía y Salud para las regiones que incluyen el Nilo septentrional y occidental y Karamoja, además de un muestreo de los campamentos para personas internamente desplazadas, este análisis descubrió que:

- Los niveles de pobreza son mayores en las regiones afectadas por conflictos; un 58% de los hogares más pobres en el norte se encuentran en el quintil más pobre a escala nacional.
- Aunque la prevalencia de desnutrición entre los niños menores de cinco años (medido según el peso por edad) es de un 16% para todo el país, en el norte esta cifra aumenta a un 22% y a un 36% en Karamoja.
- La asistencia a la escuela es más baja en algunas zonas de conflicto. Por ejemplo, un 43% de los niños de la zona de Karamoja asiste a la escuela primaria, en comparación con un 82% a escala nacional.
- En las zonas afectadas por los conflictos de Uganda se registra una tasa más elevada de mortalidad de menores de cinco años, con una tasa de 185 en el Nilo occidental frente a los 134 a escala nacional.
- En general, el personal obstétrico cualificado atiende a un porcentaje más reducido de nacimientos en las zonas afectadas por los conflictos: un 42% a escala nacional en comparación con solamente un 18% en la zona de Karamoja y un 31% en el norte.

Disparidades geográficas. Los conflictos armados en determinados países están confinados a zonas particulares, como la región del norte en Uganda, Darfur en el Sudán, las zonas orientales de Turquía, ciertas partes de la India, las regiones meridionales de Tailandia, y Chechenia en la Federación de Rusia. Solamente un porcentaje reducido de toda la

población de estos países se encuentra directamente afectada. Sin embargo, se puede postular que, en algunos casos, la existencia de un conflicto armado en un país desvía recursos estatales de otras actividades y puede frenar la inversión extranjera, afectando por tanto a las oportunidades para el desarrollo de la infancia. Debido a que no hay datos comparables

disponibles entre los niveles regionales, estatales y provinciales de la mayoría de los 33 países que se examinan, este análisis no pudo diferenciar las conclusiones dentro de cada país. Lamentablemente, esto significa que en los países densamente poblados con conflictos armados limitados a determinadas partes de su territorio, ciertas cifras están distorsionadas.

La situación socioeconómica antes del conflicto. Los países también difieren en su capacidad para abordar los efectos de un conflicto armado debido a las condiciones socioeconómicas preexistentes. Por ejemplo, a pesar de haber sufrido tres guerras devastadoras desde 1980, el Iraq es un país de medianos ingresos. Muchos más iraquíes que afganos tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable e instalaciones de saneamiento, ya que estos últimos viven en un país menos adelantado y han sufrido varias décadas de conflicto. Aunque la desigualdad y la pobreza pueden causar un conflicto armado o ser el resultado del mismo, los datos no permiten establecer ninguna causalidad o correlación clara en este sentido.

Los efectos continuos de un conflicto armado. Este análisis ha tomado en cuenta solamente los países donde había un conflicto durante el periodo de 2002 a 2006; no se examinaron los entornos que viven una situación después de un conflicto. No obstante, el tiempo que pasa desde que termina un conflicto hasta que comienzan a lograrse

TABLA 4. SERVICIO DE LA DEUDA Y ASISTENCIA PER CÁPITA PARA LOS ESTADOS EN CONFLICTO Y ESTADOS LIBRES DE CONFLICTO, 2005

	Todos los países	Países afectados por conflictos	Países no afectados por conflictos
Servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de bienes y servicios, 2005*	6,5%	8,5%	5,9%
Asistencia per cápita (dólares a su valor actual), 2005	\$40,70	\$28,20	\$43,70

* Solamente deuda pública a largo plazo y públicamente garantizada, y reembolsos al Fondo Monetario Internacional; excluye las remesas de los trabajadores.

Fuente: 'Millennium Development Goals: Data – Query', World Bank Group website, <<http://ddp-ext.worldbank.org/ext/GMIS/gdmis.do?siteId=2&menuId=LNAV01HOME3>>.

mejoras demostrables en los indicadores de los ODM puede ser fundamental. Por ejemplo, los datos procedentes de Rwanda muestran que pueden pasar 10 años después de la conclusión de los combates antes de que mejoren los indicadores de la mortalidad infantil. Lleva tiempo reconstruir en todas las zonas, lo que subraya la importancia de una financiación y apoyo sostenibles.

Las repercusiones de este análisis.

Cuando se amplíe aún más este análisis, sería útil establecer una evaluación más específica y explorar los problemas concretos de los niños en los países afectados por los conflictos. Por ejemplo, ¿cuáles son los factores peculiares de los países afectados por los conflictos que están logrando progresos y están bien encaminados para alcanzar las metas de los ODM, en relación con aquellos que no? ¿Cuáles son las diferencias fundamentales entre los países afectados por conflictos y otros países que no logran grandes avances? ¿En qué medida las disparidades en el progreso hacia el desarrollo desempeñan un papel en las zonas del país donde hay un conflicto armado con respecto a las zonas donde no lo hay? También es igualmente posible comparar los datos sobre los progresos alcanzados antes de que estalle un conflicto armado y durante el conflicto, a fin de examinar el grado en que un conflicto armado aminora o pone fin al desarrollo.

DEFICIENCIAS Y RECOMENDACIONES

Una importante deficiencia para supervisar la situación de los niños en los conflictos armados sigue siendo la falta de disponibilidad de datos fiables y dignos de crédito. Esto es cierto tanto en lo que se refiere a las violaciones específicas como a los progresos hacia una amplia gama de derechos.

En los próximos años se debe hacer un mayor hincapié en la mejora de la coordinación necesaria para analizar las deficiencias en los conocimientos, llevar a cabo investigaciones, fortalecer el rendimiento, abordar las necesidades de programa y establecer metas y planes realistas para responder a las violaciones

de los derechos de la infancia y a las interrupciones o retrasos en el desarrollo durante los conflictos armados y después. Las intervenciones destinadas a evitar los conflictos armados y consolidar la paz deben ser prioritarias. Es necesario concentrarse firmemente en los derechos humanos, la resolución de conflictos y la participación de los niños y los jóvenes en la elaboración de soluciones.

Los próximos capítulos analizarán más minuciosamente muchas de las consecuencias señaladas aquí y sugerirán recomendaciones específicas para abordar más profundamente la situación de los niños y niñas atrapados en el fuego cruzado de las guerras. ■

RECURSOS ÚTILES

Banco Mundial, *Global Monitoring Report 2007: Millennium Development Goals – Confronting the challenges of gender equality and fragile states*, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, Washington, D.C., 2007.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Progreso para la Infancia: Examen estadístico de Un mundo apropiado para los niños*, Número 6, UNICEF, Nueva York, diciembre de 2007.

Human Security Centre, *Human Security Brief 2006*, University of British Columbia, Vancouver, 2006.

Internal Displacement Monitoring Centre–Norwegian Refugee Council, *Internal Displacement: Global overview of trends and development in 2006*, IDMC, Ginebra, abril de 2007.

K. Eck, 'A Beginner's Guide to Conflict Data: Finding and using the right dataset – UCDP Paper #1', Uppsala Conflict Data Program, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala (Suecia), diciembre de 2005.



Sudán © UNICEF/NYHQ2006-0461/Furrer



PARTICIPACIÓN DE LA INFANCIA EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

“Sentimos y entendemos lo que está ocurriendo, así que queremos hacer algo para cambiarlo.” – Edad y género sin especificar, Indonesia

La participación de los niños y niñas es en sí mismo un derecho humano, así como un instrumento para garantizar otros derechos, entre ellos la supervivencia, la protección y el desarrollo. Estos derechos se aplican a todos los niños y niñas en todos los contextos, incluidas las situaciones de conflicto armado. Cuando las niñas y los niños, especialmente los más marginados, tienen la oportunidad de expresarse por sí mismos, de obtener información y de participar en las decisiones que afectan sus vidas, tienen más posibilidades de exigir sus derechos y de pedir a los adultos que asuman sus responsabilidades.

En el momento en el que se presentó

el estudio Machel en 1996, la participación de la infancia comenzaba a manifestarse como un importante aspecto de la práctica del desarrollo entre los organismos dedicados a esta tarea. Pero la participación de los niños en las actividades humanitarias, especialmente en entornos afectados por conflictos, estaba envuelta aún en la incertidumbre.

En los años posteriores se han ampliado la naturaleza y el alcance de la programación para la participación, aunque su aplicación en situaciones de conflicto sigue siendo limitada. Se está haciendo un mayor hincapié en la participación de los niños y los adolescentes teniendo en

cuenta la evolución de sus capacidades. Al mismo tiempo, cada vez se reconoce más la necesidad de involucrar a los niños y los jóvenes como participantes en proyectos y programas específicos, así como en las diversas dimensiones de su vida diaria: doméstica, educativa, económica, cultural y política.

Desde la aparición del estudio Machel en 1996⁹², un número cada vez mayor de profesionales y académicos han subrayado el valor que tiene comprender y responder a la realidad política y social de las vidas de los niños.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

Aunque el estudio Machel no se centró en la participación de la infancia, en varias secciones del texto se indicó el potencial de un enfoque de la programación de este tipo. Por ejemplo, en el párrafo 182, el estudio dice que “los jóvenes mismos deben participar en los programas de socorro, recuperación y reconstrucción a nivel de la comunidad. Para ello se les puede proporcionar capacitación vocacional y profesional que no sólo les permita incrementar sus ingresos, sino también su sentido de identidad y autoestima para contribuir a la superación de las experiencias vividas”. Y añade: “Una de las maneras en que se ha logrado dar a los adolescentes un sentido y un propósito ha sido hacerlos participar en la elaboración y ejecución de programas para niños de menor edad”.

Sudán © UNICEF/NYHQ2006-2173/Cranston



PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

A escala mundial. Una serie de importantes acontecimientos mundiales durante los últimos 10 años han favorecido la participación de la infancia, incluida su intervención en dos importantes actividades internacionales: la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en favor de la Infancia, celebrada en 2002, y el *Informe Mundial sobre la violencia contra los niños* de 2006.

Para estas dos actividades se alentó la participación de los niños a escala local, de distrito, nacional, regional y mundial. Aprovechando las experiencias adquiridas, se han establecido, adaptado, ajustado y aplicado normas para la participación de los niños y niñas en varios contextos, con el fin de garantizar una participación más ética y significativa de su parte.

En 2006, por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño celebró un “Día del debate general sobre el derecho del niño a ser escuchado”. La actividad formaba parte del proceso de preparación de un “Comentario General”, que el Comité debía aprobar en 2008, para proporcionar orientación a los Estados Partes en la realización del derecho del niño a participar. En el curso de este debate se mencionó la importancia de garantizar la aplicación del artículo 12 de la Convención⁹³, incluso en situaciones de conflicto y posteriores al conflicto.

Los participantes reconocieron la

NORMAS PRÁCTICAS PARA LA PARTICIPACIÓN INFANTIL

Norma 1: Un criterio ético: transparencia, honestidad y rendición de cuentas

Norma 2: La participación del niño es pertinente y voluntaria

Norma 3: Un entorno acogedor y habilitador

Norma 4: Igualdad de oportunidades

Norma 5: El personal es eficaz y tiene confianza

Norma 6: La participación promueve la seguridad y la protección de los niños

Norma 7: Garantizar el seguimiento y evaluación

Fuente: International Save the Children Alliance, ‘Practice Standards in Children’s Participation’, Save the Children UK, Londres, 2005, pág. 4.

contribución que los niños y niñas pueden hacer en las situaciones de conflicto, en la resolución del conflicto y en la reconstrucción después de una situación de emergencia. También se señaló que la participación puede mejorar el bienestar psicosocial del niño y beneficiar a la comunidad en general. Asimismo, se reiteró la importancia que tiene proteger a los niños contra cualquier tipo de exposición a situaciones que puedan causarles daño.

Como se señaló en la introducción, para este examen estratégico de 10 años del primer estudio Machel se realizaron amplias consultas con niños, niñas y jóvenes afectados por conflictos armados.

A escala del terreno. Los organismos locales y las instituciones gubernamentales han llevado a cabo una serie de iniciativas en situaciones de conflicto con el apoyo de organizaciones como UNICEF, la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Save the Children, Christian Children’s Fund y Plan⁹⁴. Por ejemplo, se ha aumentado el número de actividades para incorporar a los niños –incluidos los asociados con las fuerzas armadas–

en la investigación, seguimiento y evaluación dirigidas a comprender y fortalecer las repercusiones de las respuestas humanitarias⁹⁵.

La Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, por ejemplo, ha llevado a cabo exámenes de programas y políticas y ha apoyado labores participativas de investigación con adolescentes en Kosovo, el norte de Uganda y Sierra Leona, destinadas a subrayar las experiencias únicas de los adolescentes y su potencial como miembros activos de la sociedad⁹⁶.

Save the Children de Noruega inició una evaluación temática de la participación de los niños en los conflictos armados, la transición después de un conflicto y la consolidación de la paz en Bosnia y Herzegovina, Guatemala, Nepal y Uganda. En esta actividad, que duró desde 2006 a 2008, niños y niñas de 10 a 18 años fueron reclutados como asesores, investigadores, relatores y promotores⁹⁷.

La participación de los niños y niñas en la consolidación de la paz no es una actividad aislada; forma parte de un proceso más amplio de transición y reconciliación. Aunque no es una actividad frecuente o que se lleve a cabo de manera uniforme,

“Estamos de acuerdo en que hemos destruido este país. Y somos nosotros –los jóvenes– quienes deberíamos tener la posibilidad de reconstruir nuestras comunidades. Necesitamos capacitación básica para lograr que nuestro país sea bueno de nuevo. No puede ser que las ONG hagan todo el trabajo por nosotros. Tenemos que ser nosotros.” – Joven, 18 años, Liberia

LOS NIÑOS DAN A CONOCER SUS PUNTOS DE VISTA DURANTE LAS CONVERSACIONES DE PAZ EN UGANDA

La situación de Uganda ofrece una indicación sobre las disparidades en el desarrollo vinculadas al conflicto armado. Los datos de una serie de indicadores de la región septentrional del país, que ha sufrido más de 20 años de guerra, reflejan resultados que son claramente peores que las estimaciones nacionales.

Mediante una comparación de las estimaciones nacionales con los datos de 2006 recopilados por las Encuestas de Demografía y Salud para las regiones que incluyen el Nilo septentrional y occidental y Karamoja, además de un muestreo de los campamentos para personas internamente desplazadas, este análisis descubrió que es necesario:

- **“Reconocer y tomar en cuenta las experiencias, opiniones y preocupaciones de los niños.”**
- **“Proteger la dignidad, la privacidad y la seguridad de los niños en cualquier proceso de rendición de cuentas y reconciliación.”**
- **“Garantizar que los niños no sean sometidos a procedimientos de justicia penal, pero que puedan participar en los procesos de reconciliación.”**
- **“Alentar y facilitar la participación de los niños en los procesos para poner en práctica este acuerdo.”**

Fuente: Concerned Parents Association, 2007, págs. 4-9, 31-35; y <http://northernuganda.usvpp.gov/downloads.html>.

la participación de los niños y niñas en la consolidación de la paz ha contribuido al establecimiento de mecanismos oficiales, como las conversaciones de paz y las comisiones de la verdad y la reconciliación. Se considera de forma generalizada que la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sierra Leona ha

supuesto un hito al haber creado el primer foro “acogedor para los niños” que fomentó la participación de la infancia en la búsqueda del fin de la violencia que destruyó su país.

Superar los obstáculos a la participación infantil. Un obstáculo para el avance de las actividades participati-

vas ha sido la preocupación por la protección de los niños y niñas participantes, una cuestión especialmente urgente en situaciones de conflicto armado. Algunos han considerado que la participación es un riesgo innecesario para los niños, que puede comprometer su protección, o un lujo que exige demasiado tiempo. Ciertamente, la seguridad debe ser siempre la preocupación principal de las organizaciones responsables de estas actividades, que deben prestar una cuidadosa atención a cuestiones como el momento, el lugar y la naturaleza y contenido de las actividades⁹⁸. Sin embargo, el fracaso a la hora de incluir a los niños en las estrategias de protección puede también ponerlos en situación de riesgo.

En este contexto, los recientes casos de abuso que ocurrieron en presencia, o incluso con la complicidad, del personal de un organismo humanitario en África occidental y Nepal⁹⁹ ofrecen también una importante lección. Se necesitan órganos y mecanismos que permitan a los jóvenes presentar nuevas cuestiones con la confianza de que las violaciones contra los derechos de la infancia van a recibir una atención rápida y apropiada.

Como ocurre con todas las actividades participativas, la incorporación de los niños en las tareas de protección no solamente es un medio para mejorar las intervenciones, sino que también puede suponer un proceso beneficioso para los participantes. Como comienza a demostrar la experiencia, la participación puede mejorar las competencias, la confianza

y el establecimiento de redes que faciliten que los niños y niñas se protejan mejor a ellos mismos y a los demás¹⁰⁰.

Como se refleja en los recuadros en las páginas 36 y 37, la participación dirigida por los propios niños ha adoptado formas muy diversas. Estos ejemplos ilustran el potencial de estos esfuerzos encaminados a mejorar no solamente las vidas de los niños, sino también las de otras personas.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

En muchos países afectados por conflictos armados generalmente se deniega a los ciudadanos su participación en la toma pública de decisiones, independientemente de su edad. Esta exclusión puede generar frustración, incluso entre los más jóvenes, y puede desencadenar o agravar aún más los conflictos. El desafío es por tanto doble: en primer lugar, abordar los sistemas y las estructuras que impiden el funcionamiento completo de la sociedad civil y, en segundo lugar, transformar las relaciones entre los adultos y los niños, y entre los niños y los jóvenes, para establecer una serie de canales destinados a que todos participen en los procesos de la sociedad civil.

Dado que los criterios participativos para trabajar con los niños en los conflictos armados son relativamente nuevos, todavía queda mucho por hacer. Las deficiencias son evidentes en varias dimensiones de la progra-

LOS JÓVENES DE KOSOVO SE CONVIERTEN EN UNA FUERZA PARA LA PAZ

Durante la crisis de Kosovo de 1999, alrededor de 20.000 jóvenes kosovares en seis campamentos de refugiados de Albania se unieron para formar sus propios Consejos Juveniles. Los consejos tomaron medidas para mejorar la seguridad y las condiciones de vida en estos campamentos, organizaron actividades deportivas y musicales, distribuyeron información para concienciar sobre el peligro de las minas terrestres y proporcionaron orientación psicosocial a los niños y niñas más jóvenes. Cuando estos activistas regresaron posteriormente a sus poblados de origen, muchos continuaron su labor de desarrollo comunitario, estableciendo una red que promueve las actividades locales de consolidación de la paz.

LOS NIÑOS DEL AFGANISTÁN BUSCAN SOLUCIONES AL PROBLEMA DE LA INSEGURIDAD

En el noreste del Afganistán, se pidió a los niños y niñas que definieran lo que consideraban como los riesgos a la seguridad en sus comunidades, y el resultado demostró ser una prueba convincente sobre las distintas realidades a las que hacen frente las niñas y los niños. El ejercicio, que recibió apoyo de la rama afgana del Christian Children's Fund, impulsó la formación de Comités de bienestar infantil locales –uno para niñas y mujeres, el otro para hombres y niños– en cada uno de los poblados. Los comités realizan un seguimiento de los riesgos definidos por los niños y niñas locales y toman medidas para mitigarlos. Los comités facilitan también la utilización de pequeños préstamos para llevar a cabo proyectos de obras públicas destinados a mejorar la calidad de vida de los niños.

Fuente: M. Wessells, *Child Soldiers: From violence to protection*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2006, págs. 228–249.

LA COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN DE SIERRA LEONA ABRE UN NUEVO CAMINO

La participación de niños y niñas en la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona en 2002 y 2003 ha sido considerada como una transformación importante que situó en el temario internacional la participación infantil en los organismos de búsqueda de la verdad. Aunque otras comisiones de la verdad habían abordado cuestiones infantiles –en la Argentina, El Salvador, Guatemala y el Perú– el proceso llevado a cabo en Sierra Leona sentó un nuevo precedente al:

- Solicitar declaraciones confidenciales de los niños y niñas de todos los distritos del país
- Invitar a los niños y niñas a testificar en audiencias de distrito (con el apoyo de organismos de protección de la infancia)
- Organizar una audiencia temática sobre la infancia de dos días de duración en Freetown
- Permitir que los niños realizaran declaraciones oficiales ante la Comisión
- Apoyar las contribuciones de niños y niñas a una versión infantil del estudio de la Comisión de la Verdad
- Utilizar un programa de radio de “La Juventud Opina” para difundir información durante el proceso de la verdad y la reconciliación
- Fomentar oportunidades para que los representantes de los niños de una Red del Foro Infantil se reunieran con el Representante Especial del Secretario General para los niños y los conflictos armados y el Presidente de Sierra Leona

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Adolescent Programming Experiences during Conflict and Post-Conflict: Case Studies*, UNICEF, Nueva York, 2004, pág. 59; ‘Children and Adolescents in Transitional Justice Processes in Sierra Leone’, Contribución de la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados al examen estratégico de 10 años del estudio Machel, junio de 2007.

mación, entre las que cabe destacar comprender la participación de los niños en la violencia política y la política de la confrontación; abordar la diversidad y las disparidades en la participación; y promover un espíritu de participación incluso en las jerarquías institucionales.

Comprender la participación de los niños en la violencia política y la política de la confrontación. El estudio Machel de 1996 observó que era

engañoso describir cualquier reclutamiento militar de niños y niñas como voluntario. En lugar de ejercer una libertad de elección, es más probable que estos niños respondan a una serie de presiones: económicas, culturales, sociales y políticas.

El estudio reconoce sin embargo que los jóvenes pueden participar en luchas políticas por razones ideológicas: “Es importante observar que los niños también pueden identificarse con causas sociales, motivos

religiosos, la libre determinación o la liberación nacional”, indicó el estudio. “Como sucedió en Sudáfrica o en los territorios ocupados, pueden incorporarse a la lucha con el objeto de alcanzar la libertad política”.

Es importante comprender de manera más exhaustiva la motivación que pueden tener algunos niños para utilizar la violencia –o para prestarle apoyo– al mismo tiempo que se evita realizar juicios derivados de puntos de vista basados en estereotipos, que consideran a los niños o bien como víctimas inocentes o como maleantes caprichosos. Abordar la participación de los niños en el marco de la violencia política o la política de la confrontación, a veces como consecuencia en cierta medida de una decisión consciente, es importante para las actividades programáticas debido a las razones siguientes:

- Abordar las experiencias, frustraciones, necesidades y aspiraciones que impulsan a los niños a participar en la violencia es fundamental para la transición del conflicto a la paz¹⁰¹.
- Los conocimientos, aptitudes, ventajas e identidades que adquieren los niños por medio de la participación en la violencia política o la política de la confrontación pueden utilizarse para fines benéficos en tiempos de paz.
- Los procesos integradores y apropiados de los mecanismos judiciales de transición y consolidación de la paz forman parte de la reintegración de los niños y niñas afectados por la guerra.

Hay indicaciones que sugieren que la programación participativa puede fortalecer realmente la capacidad de los niños para resistir las actividades de reclutamiento de los grupos armados. Por ejemplo, algunos miembros de clubes infantiles a nivel de poblado en Nepal, a quienes los grupos armados pretendían reclutar, dijeron que su participación en estos clubes les ayudó a afianzarse, negociar y evitar caer en situaciones peligrosas¹⁰².

Por otra parte, las actividades participativas organizadas pueden dar también lugar a la participación en la violencia¹⁰³. Cuando estas actividades no consiguen generar un cambio significativo, los niños que adquieren una mayor concienciación y confianza en sí mismos debido a estas actividades podrían mostrarse susceptibles a las promesas de cambio de determinados grupos, incluso por medio de la violencia política o criminal. Esto se ha producido en entornos como Kosovo¹⁰⁴.

Abordar la diversidad y las disparidades en la participación. Factores como el género, la edad, la clase, la casta, el origen étnico, la religión, el idioma, el orden en que se ha nacido, la residencia, el nivel educativo y la discapacidad y situación en materia de VIH pueden afectar en el grado en que los conflictos influyen sobre los niños. También afectan las funciones, responsabilidades, necesidades y aspiraciones de los niños en constante evolución. Además, los conflictos establecen invariablemente nuevas



Camboya © UNICEF/NYHQ2004-0763/Thomas

funciones y responsabilidades para los niños, como por ejemplo atender a tiempo completo a sus hermanos y hermanas pequeños debido a que sus progenitores han muerto, han sufrido lesiones o han desaparecido. Si los programas no logran tener en cuenta las realidades de las vidas diarias de los niños y niñas y sus diversas necesidades –y asumen en lugar de ello un “ideal” singular de la infancia– es “muy poco probable que sean sostenibles, y pueden ser contraproducentes al contribuir a un sentimiento de deshabitación y alienación entre los participantes”, según un informe del Refugee

Studies Centre¹⁰⁵.

Las organizaciones para los niños y los jóvenes basadas en la comunidad –como los clubes, comités y otros grupos– ofrecen un espacio habitual para la expresión, el análisis, las acciones colectivas y la elección de representantes. Sin embargo, es importante reconocer la tendencia a que determinados niños estén excesivamente representados. Los niños y niñas de los medios urbanos disfrutan por lo general de más oportunidades que los de las zonas rurales, por ejemplo, y los niños suelen participar más que las niñas en muchos entornos. Además,



República Árabe Siria © UNICEF/NYHQ2007-0737/Noorani

el nivel educativo, la clase o la casta, junto a la fuerza de la personalidad individual o de la capacidad física, pueden crear relaciones de poder desiguales entre los niños y los jóvenes. Las actividades participativas no están excluidas de estas consecuencias, con el resultado de que algunos niños pueden dominar a otros o causar su exclusión.

Como sugiere una experiencia reciente de programación juvenil en el Afganistán, estas desigualdades pueden reflejar y reforzar las relaciones de poder dentro de la sociedad en general¹⁰⁶. Esto presenta motivos especiales de preocupación en aquellos lugares donde las pautas de dominación o exclusión siguen líneas de diferencia muy enraizadas en categorías como la clase, el origen étnico, la afiliación religiosa y el género, reforzando así la dinámica del conflicto.

Promover un espíritu de participación incluso en las jerarquías institucionales. En los últimos años se han logrado grandes avances en la preparación de normas y directrices para la programación participativa con los niños. Entre ellas cabe destacar las normas prácticas de la Alianza Save the Children, que figuran en el cuadro de la página 35. Sin embargo, la participación como un enfoque aplicado sigue siendo marginal o incluso contraria a gran parte de la labor de las Naciones Unidas y las organizaciones internacionales en situaciones de conflicto armado. En este tipo de circunstancias, los

conocimientos prácticos de las personas del exterior se valoran por lo general más que las opiniones, conocimientos y experiencias de la población local. Especialmente en las situaciones de emergencia, se refuerzan las jerarquías organizativas en detrimento de una forma de trabajo más consultiva. Es preciso prestar una mayor atención al fomento de las aptitudes, conocimientos y disposiciones de los trabajadores humanitarios, así como la creación de estructuras y culturas organizativas que respeten el espíritu de la participación¹⁰⁷.

Los programas humanitarios son por lo general de corta duración. Una vez que el periodo de “emergencia” ha terminado, los organismos suelen retirarse o cambiar el objetivo de sus actividades.

La participación infantil, sin embargo, está inherentemente orientada hacia el desarrollo, y su naturaleza es a largo plazo. Ofrece oportunidades para el desarrollo personal y colectivo del niño. El desafío específico de comprometer a los niños y niñas en la transición para salir de un conflicto exige que el apoyo se mantenga en las fases del conflicto y después del conflicto, y de la situación de emergencia a la programación para el desarrollo.

Promover y fortalecer organizaciones dirigidas por niños y niñas puede ser un modelo eficaz para conseguir una participación sostenible y democrática. Sin embargo, para que esto ocurra, los participantes podrían necesitar apoyo para poner en tela

de juicio las pautas establecidas de discriminación y exclusión basadas en factores como el género, la clase, la religión y el origen étnico.

También es necesario colaborar con los gobiernos y los dirigentes comunitarios para garantizar que los espacios para la participación de los niños se incorporen a las estructuras de gobierno local. Esto incluye las escuelas, el gobierno local y los sistemas de protección de la infancia, así como los procesos de formulación de políticas, incluidas las conversaciones oficiales de paz. Al trabajar con los niños y las niñas como asociados en esta tarea, es fundamental tener en cuenta no solamente el sufrimiento que han podido experimentar sino también las aptitudes, las percepciones y los conocimientos que han adquirido.

RECOMENDACIONES

Aunque la participación recibió una atención limitada en el estudio original de Machel, el examen estratégico de 10 años presentado en 2007 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas lo consideró una cuestión importante. El examen alentó a los Estados Miembros a comprometerse más para abordar los obstáculos que impiden la participación de los jóvenes en la toma de decisiones, y promover activamente su participación en el gobierno nacional y local, los procesos de paz y de justicia, y los procesos de verdad y reconciliación. El examen también alentó a que se aumentara la inversión técnica y financiera, incluido un apoyo espe-

cial a las actividades juveniles, la educación secundaria y terciaria, y los proyectos para ganarse la vida.

Con el objetivo de integrar aún más la participación de la infancia en los próximos años, se recomiendan las medidas siguientes con carácter prioritario:

- 1. Integrar la participación de los niños y niñas.** Los Estados Miembros, las entidades humanitarias y las comunidades deben promover la participación segura y significativa de los niños y los jóvenes en las decisiones que afectan a sus vidas. Lograr esto requiere: (1) institucionalizar mecanismos para la participación; (2) adaptar y utilizar normas y directrices generales que tengan muy en cuenta el contexto local; (3) promover una cultura organizativa igualitaria y democrática que guarde relación con la filosofía y los objetivos de la participación de la infancia; y (4) reforzar la capacidad de los adultos y del personal para trabajar con niños y jóvenes en situaciones de conflicto y posteriores al conflicto.
- 2. Facilitar la participación de los niños, las niñas y los jóvenes en los procesos políticos.** Los Estados Miembros deben facilitar que los jóvenes realicen aportaciones y expresen sus opiniones en los procesos políticos, como por ejemplo en el establecimiento y seguimiento de los acuerdos de

paz. La participación de la infancia se necesita para determinar, abordar y supervisar factores estructurales que impiden la paz y/o el cumplimiento de los derechos de la infancia.

3. El apoyo de organizaciones dirigidas por niños y jóvenes.

Los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales deben aumentar su apoyo a la creación de organizaciones, redes y asociaciones integradoras dirigidas por niños y por jóvenes, a fin de aumentar el acceso de los niños a la información, de ayudarles a reforzar sus aptitudes y de concienciar a los adultos sobre la importancia que tiene la participación de los niños en la sociedad civil.

- 4. Tratar de lograr que la participación sea sostenible.** Los donantes, los Estados Miembros, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales deben procurar que los procesos de participación sean sostenibles, garantizando la continuación del apoyo de los donantes y la integración en sistemas locales y nacionales.

- 5. Establecer iniciativas de investigación.** Los Estados Miembros, los organismos humanitarios y los institutos de investigación deben establecer iniciativas participativas de investigación con el objetivo de incorporar a un número mayor de niños, y de un ámbito más amplio, en las actividades de cooperación destinadas a analizar las causas y las consecuencias de la violencia política en cada contexto específico. ■

RECURSOS ÚTILES

Hart, J., *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, Universidad de Oxford, Oxford, febrero de 2004, <www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/Childrens%20Participation%20Synthesis%20Feb%202004.pdf>.

Save the Children de Noruega, Grupo Web de Participación Infantil, visite <www.reddbarna.no/chp> para obtener información, un manual de la participación, directrices éticas, conclusiones y recomendaciones, documentos dirigidos por niños e iniciativas de promoción relacionadas con su evaluación temática mundial de dos años sobre la participación de los niños en los conflictos armados, la transición después de un conflicto y la consolidación de la paz.



Colombia © UNICEF/NYHQ2004-0784/DeCesare



COMPROMISO POLÍTICO Y DIPLOMÁTICO

“Por qué no les ponemos a ellos [dirigentes mundiales] solos en una habitación y sin armas y que finalicen el conflicto por sí solos.” –

Mujer joven, 20, Indonesia

El estudio Machel de 1996 hizo hincapié en que los progresos en favor de los niños afectados por los conflictos armados es una responsabilidad de todos. Esto exigirá “una mayor cooperación internacional y que los gobiernos de los países donde existen los conflictos muestren su compromiso político y adopten medidas en ese sentido”, dijo el estudio, “pero también es necesaria la participación de los gobiernos de los países cuyos ciudadanos sean responsables indirectos de que los conflictos se desaten o perduren, debido a que ello les favorece en lo económico o en lo político”.

Uno de los avances más importantes

durante los últimos 10 años ha sido reconocer que el compromiso político y diplomático es fundamental para resolver los conflictos y responder a la situación de los niños afectados por la guerra. Un aspecto decisivo de estas actividades son las medidas del Consejo de Seguridad para proteger a los niños afectados por la guerra como una cuestión relacionada con la paz y la seguridad.

Para este fin, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas han aprobado una serie de resoluciones históricas. Las consideraciones relacionadas con la infancia se reflejan ahora con más frecuencia en las negociaciones de paz, los acuerdos de paz y los mandatos de las misiones para el mantenimiento de la paz. Y los organismos regionales y otras iniciativas diplomáticas señalan más sistemáticamente las obligaciones de los Estados y otros agentes en la protección y la atención de la infancia.

La ampliación y el progreso del compromiso político están finalmente comenzando a consolidarse mediante iniciativas de promoción y programas sobre el terreno. Cada vez hay una mayor conciencia de que los esfuerzos significativos encaminados a proteger y asistir a estos niños deben incluir un seguimiento sistemático de las violaciones y la identificación de sus causantes. También debe incluir la adopción de medidas dirigidas contra los violadores persistentes y un compromiso de todas las partes en los planes de diálogo y adopción de medidas sobre la protección de la infancia.

Los últimos informes indican la

necesidad de una “era de aplicación”. Muy a menudo, como queda claro en los capítulos siguientes, los execrables actos de violencia contra los niños que se producen sobre el terreno desdican los avances al más alto nivel internacional. Todos los Estados tienen la responsabilidad de impulsar la rendición de cuentas, la legislación, la formulación de políticas y la adopción de medidas necesarias a escala nacional. Al mismo tiempo, es preciso que se mantenga y se amplíe el compromiso político y diplomático en torno a la infancia y los conflictos armados por parte de todos los gobiernos y los distintos foros, desde la Asamblea General y el Consejo de Seguridad hasta los organismos regionales y las iniciativas bilaterales.

PROGRESOS Y DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

La labor de la Asamblea General

Como se analiza con mayor detalle en el capítulo 6, la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en noviembre de 1989, y más directamente el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, ofrecen una base muy amplia para la promoción y protección de los derechos de la infancia tanto en tiempos de paz como de guerra. El artículo 38 de la Convención exhorta a los Estados Parte a adoptar todas las medidas posibles “para asegurar la protección y el cuidado de los niños afectados por un conflicto armado”. Este

Colombia © UNICEF/NYHQ2004-0791/DeCesare





Sudán © UNICEF/NYHQ2006-0575/Noorani

compromiso se reafirmó en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005¹⁰⁸.

Aunque la responsabilidad principal de la protección de los niños depende de los Estados, la Asamblea General –junto a entidades como el Consejo de Seguridad, los organismos creados en virtud de tratados, el Consejo de Derechos Humanos y las organizaciones regionales– tiene una función crucial que desempeñar en la tarea de abordar las preocupaciones internacionales. Especialmente, la Asamblea General puede ejercer una enorme influencia en favor de los niños afectados por la guerra debido a sus amplios mandatos en materia de derechos humanos y desarrollo, su función en el establecimiento de las normas y regulaciones internacionales, y su alcance mundial.

La labor de la Asamblea General incluye resoluciones específicas sobre los niños y los conflictos armados, así como declaraciones, compromisos y planes de acción de carácter mundial. Uno de los documentos más importantes en este sentido es la Declaración del Milenio de 2000, que estableció metas cuantificables y con plazos determinados para reducir la pobreza y promover el desarrollo: los ODM. Aunque ni la prevención de los conflictos ni la protección de la infancia figuran como metas específicas, los objetivos abordan muchos aspectos de los derechos de la infancia y tratan de crear un entorno que facilite la disminución de las causas fundamentales del conflicto. En la Declaración del Milenio, los Estados Miembros se comprometie-

ron a no escatimar “esfuerzos para lograr que los niños y todas las poblaciones civiles que sufren de manera desproporcionada las consecuencias de los desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria reciban toda la asistencia y la protección que necesiten¹⁰⁹”.

Durante la Sesión Especial en favor de la Infancia de las Naciones Unidas, celebrada en 2002, la Asamblea General aprobó una estrategia sobre la infancia conocida como “Un mundo apropiado para los niños”. Su Plan de Acción incluye el compromiso de “proteger a los niños de las consecuencias de los conflictos armados y garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los instrumentos de derechos humanos¹¹⁰”. También propone 13 medidas específicas para proteger a los niños contra los conflictos armados.

En resumidas cuentas, la Asamblea General ha facilitado el avance del temario internacional sobre los niños y los conflictos armados, entre otras cosas mediante el estudio Machel. Como parte del seguimiento de las recomendaciones del estudio, la Asamblea General estableció también el mandato de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que ha sido un importante punto de enlace para todas las actividades políticas y diplomáticas sobre la cuestión durante los últimos 10 años. Desde 1994, la Asamblea General ha aprobado una resolución anual sobre los derechos de la infancia que cada vez es más específica sobre

la necesidad de proteger a los niños atrapados en los conflictos armados¹¹¹.

Se necesita establecer un diálogo periódico, con los aportes de las entidades de las Naciones Unidas y de otras organizaciones, para mantener el consenso de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y adoptar llamamientos a la acción más concretos. Esto debe basarse en las contribuciones a la labor de la Asamblea, especialmente el informe anual de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, los aportes de UNICEF al informe anual del Secretario General sobre el seguimiento de la Sesión Especial en favor de la Infancia, y el informe anual del Comité de los Derechos del Niño.

El alcance del Consejo de Seguridad

Los mayores avances en materia de medidas políticas en favor de los niños y los conflictos armados se han producido en el Consejo de Seguridad. Después de unas sesiones informativas y debates especiales, el Consejo de Seguridad aprobó en 1999 la Resolución 1261. Este histórico documento afirmó que la protección de los niños en los conflictos armados es una cuestión relacionada con la paz y la seguridad. La resolución 1261 estableció un nuevo marco para la participación política y diplomática en la cuestión.

En ese contexto, el Consejo de Seguridad adoptó medidas posteriores para incorporar progresivamente en sus tareas la protección de los

niños en conflicto, como se describe a continuación.

Medidas sobre el reclutamiento de los niños y otras violaciones de los derechos. Desde 1999, las resoluciones, declaraciones y debates del Consejo han generado un mayor impulso y han servido para ejercer presión a fin de responsabilizar a las partes por las violaciones de los derechos de la infancia, consolidar la labor de diversas entidades dedicadas a proteger y asistir a los niños en conflicto, y comenzar a resolver el problema de la impunidad.

Un momento decisivo en las actividades para abordar el comportamiento y las responsabilidades de las partes en conflicto se produjo en 2001, con la Resolución 1379 del Consejo de Seguridad. En ella se recomendaba que el Secretario General incorporara a su informe anual una lista de las partes en los conflictos armados que hubiesen reclutado o utilizado a niños y niñas en violación de las obligaciones internacionales aplicables al caso. También pidió que la lista incluyera una descripción de la situación de los países que estaban en el programa del Consejo o que pudiesen ser señalados a la atención del Consejo de conformidad con el artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite al Secretario General señalar a la atención del Consejo cualquier tema que considere que puede amenazar la paz internacional.

La primera lista, presentada como un anexo del Informe del Secretario General para los niños y los conflictos

armados de 2002, se concentró en las situaciones que estaban en el programa del Consejo. Incluyó en la lista a 23 partes, incluidos algunos gobiernos. Uno de los problemas que dificultó la preparación de la lista fue la falta de información sobre la edad específica de los niños involucrados en conflictos armados, un dato necesario para establecer si una parte violaba sus obligaciones particulares.

El siguiente informe del Secretario General se amplió para incluir a las partes que reclutaran o utilizaran a niños en los conflictos armados en situaciones de países fuera del programa del Consejo. Estas partes se enumeraron en un anexo separado. Todos los informes posteriores han incluido tanto las situaciones en países que examina el Consejo como las que no figuran en el programa oficial. Como se analizó en el capítulo 2, en las listas que abarcan desde 2002 hasta 2007 se citaron a 127 partes de 17 países.

La iniciativa llamada “denuncia y vergüenza” ofreció al Consejo de Seguridad un instrumento valioso para presionar en favor de la rendición de cuentas de las partes que reclutan a niños. Sin embargo, el examen por parte del Consejo de las situaciones que no estaban en su programa ha exigido la puesta en marcha de actividades sistemáticas de promoción.

Las listas también han ofrecido a los agentes encargados de la protección de la infancia un instrumento útil para negociar con las partes en conflicto. Esto ha tenido como consecuencia la liberación posterior de niños. En su Resolución 1539 de 2004, el Consejo de Seguridad aumentó su presión

exhortando a las partes que aparecían en las listas del Secretario General a que prepararan y aplicaran planes de acción concretos y con plazos precisos para poner fin al reclutamiento y la utilización de los niños.

La incorporación en la lista se limita a las partes que reclutan y utilizan a niños, aunque en la actualidad el Consejo de Seguridad realiza un seguimiento de las otras cinco “graves violaciones contra la infancia”. Este es un tema de debate constante. Por tanto, es importante considerar la lista en combinación con los informes completos del Secretario General, en los cuales el reclutamiento y el uso de los niños se sitúa en el contexto de los progresos y las insuficiencias en la liberación de los niños y otras violaciones cometidas por una parte en el conflicto. Por ejemplo, la situación en Haití no figura en las listas del Secretario General. Pero la información sobre otras graves violaciones contra los derechos de la infancia en Haití, que figura en la parte principal de los informes del Secretario General, ha contribuido a que la misión de mantenimiento de la paz y otras partes interesadas intervengan de una manera más coordinada. Más recientemente, la Resolución 1780 del Consejo de Seguridad condenó las graves violaciones que contra los niños y niñas se han producido en Haití, entre ellas “la práctica generalizada de violaciones y otros abusos sexuales cometidos contra las niñas¹¹²”. Un avance constructivo en 2005 fue la anotación de otras violaciones graves cometidas por una parte en los anexos

del informe del Secretario General.

Otro avance reciente ha sido la exclusión de las listas de determinados grupos armados cuyo cumplimiento se ha verificado. Un ejemplo es la situación en Côte d'Ivoire. Después de la incorporación en las listas de 2003 de determinadas partes del conflicto y las actividades posteriores de las organizaciones de protección de la infancia sobre el terreno, las *Forces armées des forces nouvelles* liberaron aproximadamente a 1.200 niños y niñas, que fueron entregados a UNICEF en 2005. En 2006, cuatro grupos de milicias presentaron un plan de acción y comenzaron también a liberar a niños y niñas que habían sido reclutados con fines de combate o de otro tipo. En 2007 se estableció que algunas partes habían cumplido sus planes de acción y era posible excluirlos de la lista. Está claro que el proceso de confección de listas representa para las partes un incentivo a la hora de poner fin al reclutamiento de niños y garantizar su liberación.

Seguimiento y presentación de informes sobre las violaciones graves de los derechos de la infancia. En la Resolución 1539, el Consejo de Seguridad exhortó también al Secretario General a que estableciera urgentemente un mecanismo destinado al seguimiento y la presentación de informes sistemáticos sobre la situación de los niños afectados por los conflictos armados. El objetivo era proporcionar al Consejo información precisa, fiable, objetiva y oportuna sobre el reclutamiento y el uso de niños por partes interesadas de un conflicto armado,



Territorio Palestino Ocupado © UNICEF/NYHQ2007-0773/EI Baba

así como sobre otras violaciones de los derechos de la infancia. Sobre la base de las deliberaciones con las organizaciones pertinentes dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas, el Secretario General determinó que el mecanismo de seguimiento se centraría en las seis violaciones graves contra la infancia: asesinar o mutilar; reclutar o utilizar niños soldados; atacar escuelas u hospitales; violar o realizar actos graves de violencia sexual; secuestrar; y denegar acceso humanitario.

Después de amplias deliberaciones entre los miembros del Consejo, conducidas por Benín y Francia, el Consejo de Seguridad dio impulso a la campaña en favor del cumplimiento mediante el establecimiento del mecanismo propuesto de seguimiento y presentación de informes en su Resolución 1612 (2005). La resolución estableció un mecanismo de seguimiento y presentación de informes a escala del país y un Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, superando esencialmente la división entre la acción política a los más altos niveles y las acciones sobre el terreno.

En un período relativamente corto de tiempo, el mecanismo de

seguimiento y presentación de informes ha ampliado su labor, y de ser un proyecto piloto en siete países –Burundi, Côte d'Ivoire, Nepal, República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y Sudán– había pasado a aplicarse en 11 países a finales de 2007¹¹³. Cabe señalar especialmente que el mecanismo haya sido adoptado por países que están fuera del programa del Consejo de Seguridad, como Chad, Nepal, Filipinas, Sri Lanka y Uganda. La participación de estos países es una señal clara del efecto convincente que tienen el diálogo y la amenaza de acciones contra los violadores de los derechos de la infancia. En Myanmar, dos grupos no estatales aceptaron en 2007 poner fin al reclutamiento y el uso de niños, y prevenir estas acciones, después de haber aparecido en la lista del Secretario General y de una serie de conversaciones con el personal de las Naciones Unidas.

El mecanismo de seguimiento y presentación de informes es sin duda un gran avance en los progresos en favor de los niños y niñas afectados por los conflictos armados. Sin embargo, todavía presenta deficiencias, entre ellas el hecho de que solamente se pone en marcha en aquellas situaciones



Afganistán © UNICEF/NYHQ2007-1137/Noorani

en que las partes reclutan y utilizan niños, y no cuando cometen las otras cinco graves violaciones. El mecanismo está basado en el proceso de listas establecido en la Resolución 1379, a pesar de los amplios esfuerzos del Secretario General para informar sobre las seis graves violaciones de los derechos de la infancia y otros temas de preocupación. Hasta la fecha, los planes de acción se centran también exclusivamente en el reclutamiento y el uso de los niños. No hay duda de que este hincapié ha tenido un efecto estratégico, al llamar la atención sobre las amenazas a la paz y la seguridad que representa el reclutamiento infantil. También ha contribuido a lograr un cierto grado de progreso en esta cuestión desde el estudio de 1996. Pero esto se ha logrado en desmedro de otras violaciones de los derechos de la infancia que son igualmente graves.

Las deliberaciones recientes entre los Estados Miembros, los expertos y los defensores han considerado un enfoque progresivo para abordar el problema. Por ejemplo, incorporar

incidentes como la violación contra los niños y niñas y otras formas de violencia sexual como un “desencadenante” para aparecer citado en las listas del Secretario General significará que estas situaciones se incluirían en el mecanismo de seguimiento y presentación de informes y en el programa de trabajo del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad. El informe estratégico Machel reconoce que un enfoque progresivo es una medida práctica, dada la carga de trabajo generada por el mecanismo y los problemas que presenta la preparación de informes verificados sobre las partes culpables en los contextos afectados por conflictos. Sin embargo, de conformidad con el criterio original del mecanismo, el examen recomienda firmemente que se incluyan las seis graves violaciones, tal como expresó el Secretario General en los informes S/2006/826 y S/2007/757. Además, en vista de las Resoluciones 1261 y 1612, y las repercusiones demostradas del mecanismo como factor disuasivo y un instrumento para luchar contra la

impunidad, el examen estratégico Machel sugiere una ampliación del mecanismo para incluir todas las situaciones en las que se producen graves violaciones contra los niños afectados por conflictos.

La resolución 1612 reafirma también la decisión del Consejo de imponer medidas selectivas contra las partes que siguen violando sus obligaciones con respecto a la infancia. Transformar esto en medidas concretas sigue siendo un problema central, que pondrá en tela de juicio la credibilidad de la comunidad internacional con respecto a su compromiso con la infancia en la próxima década.

Avances logrados por el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad.

El Grupo de Trabajo establecido por medio de la Resolución 1612 examina los informes del mecanismo de seguimiento, evalúa los progresos en los planes de acción para la liberación de niños y niñas, examina información sobre las otras cinco graves violaciones contra la infancia y realiza recomendaciones al Consejo y a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas sobre las medidas necesarias para promover la protección de los niños y niñas afectados por los conflictos armados. El Grupo de Trabajo ha aprobado una descripción de las funciones y el programa de trabajo de las reuniones bimensuales y del examen de los informes nacionales programados.

El liderazgo de Francia como presidente del Grupo de Trabajo y el compromiso general de ese país con respecto a la cuestión de los niños y los conflictos armados han sido una

fueron una fuente fundamental de progreso desde 2005. Parte del éxito del Grupo de Trabajo se debe a su naturaleza innovadora entre los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, además de su programa ordinario de trabajo, el Grupo de Trabajo examina también lo que se denomina como una Nota Horizontal, que contribuye a supervisar –de la manera más actualizada posible– avances fundamentales en todas las situaciones que figuran en el informe anual del Secretario General y en otras crisis emergentes. El Grupo de Trabajo invita también a otros Estados Miembros a celebrar deliberaciones pertinentes sobre situaciones de preocupación y ha aprobado un manual con 26 posibles medidas en respuesta a las violaciones. Entre ellas cabe destacar diversas medidas diplomáticas, visitas sobre el terreno, declaraciones públicas y medidas selectivas.

El Grupo de Trabajo ha adoptado una posición firme cuando se trata de abordar las violaciones más graves contra los niños. Por ejemplo, ha llamado la atención sobre la necesidad de impulsar la cooperación con la Corte Penal Internacional a fin de examinar la situación de la República Democrática del Congo y Uganda, y ha emitido cartas a las partes pertinentes en respuesta a todos los informes examinados a finales de 2007.

Aunque se trata de una impresionante cantidad de trabajo en un período relativamente corto de tiempo, la eficacia y la credibilidad del Grupo de Trabajo dependerán de la manera en que aborda una serie de desafíos fundamentales. Entre ellos está la

necesidad de adoptar medidas serias contra los perpetradores persistentes, incluida la imposición de medidas selectivas, como figura en las Resoluciones 1539 y 1612. Hasta la fecha, 16 partes han sido repetidamente citadas en los anexos anuales del Secretario General, como se mencionó en el capítulo 3.

La situación en la República Democrática del Congo es un caso a considerar. Las partes y los individuos que operan en ese país han sido remitidos al Comité de Sanciones del Consejo desde 2006, pero no se han adoptado medidas ulteriores. Cuando existe un comité de sanciones, y cuando se reconoce la existencia de sanciones, es preciso adoptar más medidas para impedir los abusos.

La adopción de medidas selectivas por parte del Consejo no es solamente una cuestión de voluntad política. También exige una infraestructura organizativa. Para este fin, el Consejo de Seguridad debe examinar seriamente la posibilidad de establecer un comité de sanciones exclusivamente para violaciones graves contra los niños en situaciones de conflicto.

En contradicción con una serie de exhortaciones específicas en sus resoluciones sobre los niños y los conflictos armados, la integración de la protección de la infancia en el mantenimiento de la paz y en los acuerdos de paz del Consejo ha sido en general deficiente, como se señaló más arriba. De hecho, algunos observadores están preocupados de que el Grupo de Trabajo esté comenzando a surgir como el organismo principalmente responsable de garantizar la aplicación de las

resoluciones del Consejo relacionadas con los niños y los conflictos armados. Para lograr resultados en favor de los niños en el terreno, es esencial que en todas las labores del Consejo se conceda prioridad a la protección de sus derechos.

Integración de las medidas en favor de la infancia en los mandatos de mantenimiento de la paz.

Las sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad, los informes del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, incluso la propia Graça Machel, han pedido que los informes específicos de los países al Consejo incorporen cuestiones sobre la protección de la infancia y su integración en las operaciones de mantenimiento de la paz y los procesos de paz. Los avances en esta esfera durante el último decenio revelan que se ha producido un progreso bien definido, pero el historial es insuficiente para lograr cambios reales en las vidas de los niños.

Por ejemplo, la Watchlist on Children and Armed Conflict analizó la integración de las preocupaciones relativas a la protección de la infancia en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Encontró que menos de 10 de las más de 80 resoluciones específicas de los países en los primeros tres años incluían alguna referencia a los niños. Aquellas que lo hacían se limitaron a tres países: Angola, la República Democrática del Congo y Sierra Leona¹¹⁴. Como se señaló anteriormente, la creación del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad ha acelerado los progresos

en favor de la infancia. Sin embargo, incluso en 2007, solamente 15 de las 38 resoluciones pertinentes incluyen referencias específicas a la infancia¹¹⁵.

En este momento, los informes trimestrales del Secretario General determinan si el Consejo debe deliberar sobre una situación. Sin embargo, incluso en este contexto, los progresos han sido insuficientes. En 2006 y 2007, en un 38% de los informes pertinentes del Secretario General al Consejo figuraban referencias a la protección de la infancia en las situaciones de conflicto armado. Esto representa un descenso con respecto al 43% en 2005, pero una mejora con respecto a 2003, cuando solamente el 18% de ese tipo de informes incluían referencias a la infancia¹¹⁶.

Un elemento fundamental que explica los avances desde el estudio Machel de 1996 es la integración de las cuestiones relacionadas con la infancia y los conflictos armados en el establecimiento de misiones políticas y de mantenimiento de la paz. Mientras que previamente no había ninguna referencia a la infancia, en los mandatos de 12 de las 13 misiones de mantenimiento de paz establecidas entre 2000 y 2007 se incluyeron algunos aspectos relacionados con la protección de la infancia.

Aunque esto demuestra los progresos, es preciso dedicar una mayor atención a la aplicación y la presentación de informes de una misión a lo largo del tiempo. Por ejemplo, cuando se estableció la misión de las Naciones Unidas en Liberia en 2003 se incluyó la protección de la infancia. Pero la atención específica a los niños

demostró ser una cuestión problemática sobre el terreno. Al principio se pasaron por alto las disposiciones relativas a la infancia en la iniciativa de desarme, desmovilización y reintegración de ese país. Y a lo largo del proceso, los agentes encargados de la protección de la infancia tuvieron dificultades para influir en los criterios y las actividades de la misión en lo que se refería a la infancia, incluso en relación con la explotación sexual y la violencia¹¹⁷.

Sin embargo, parece que cada vez se reconoce más que el mantenimiento de la paz puede desempeñar una importante función en el avance de las dimensiones políticas de la protección de la infancia. Esto incluye un seguimiento y presentación de informes más sistemáticos, y un diálogo con las partes para lograr medidas en favor de los niños afectados por los conflictos.

Un avance fundamental que facilita la función de las operaciones de mantenimiento de la paz relativa a la protección de los niños es la incorporación de asesores sobre protección de la infancia. Estos funcionarios prestan asistencia al jefe de la misión en la concepción de un enfoque amplio al problema, que puede incluir seguimiento y presentación de informes; diálogo con los perpetradores; prestación de asistencia al Equipo de País de las Naciones Unidas en la preparación de planes de acción; y garantías de que todo el personal civil, militar y policial que participa en las operaciones de mantenimiento de la paz reciban amplia capacitación sobre cómo proteger y promover los

derechos de la infancia. El primer mandato de mantenimiento de la paz que incluyó un asesor de protección de la infancia fue la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Sierra Leona en 2000; en años posteriores se han establecido 60 puestos en 10 misiones diferentes.

La cuestión de los niños y los conflictos armados figura de una manera firme en el programa de la paz y la seguridad. En la actualidad, el Consejo de Seguridad, las entidades de las Naciones Unidas y los defensores de la infancia deben explorar la manera en que los encargados del mantenimiento de la paz pueden desempeñar una función más activa en la protección de los derechos de la infancia. Basándose en los objetivos de prevención y protección enunciados en el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, bajo el apartado “responsabilidad de proteger”, los defensores de la infancia han destacado un mayor campo de acción para el mantenimiento de la paz en lugares donde se necesita proteger a las poblaciones, incluidos los niños, de graves violaciones a los derechos humanos. Los aportes al examen estratégico sugieren que un mantenimiento de la paz más sólido debe incluir medios más contundentes de intervención para proteger a los niños y llevar a los perpetradores ante la justicia.

Incorporar a los niños en las negociaciones y acuerdos de paz. El estudio Machel de 1996 señaló que “aunque rara vez se menciona a los niños en los planes de reconstrucción ni en los acuerdos de paz, es preciso



Sudán © UNICEF/NYHQ2005-0370/Parker

que ocupen un lugar central en el proceso de reconstrucción”. Desde entonces se ha reconocido la importancia de incorporar a los niños en los procesos de paz, pero la inclusión real de disposiciones pertinentes ha sido aleatoria y desigual.

Por ejemplo, en un análisis de 30 acuerdos de paz alcanzados entre 1999 y 2007, solamente en seis se hace referencia a imperativos relacionados con la protección de la infancia. Otro análisis más amplio de 103 acuerdos de paz con acceso público, firmados entre 1989 y 2005, descubrió que poco más de la mitad abordaban de alguna manera la educación. Entre las cuestiones infantiles que menos figuran en este tipo de acuerdos cabe destacar los compromisos generales para respetar las obligaciones jurídicas internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño; poner fin a la utilización de los niños por los grupos armados y promover su liberación y reintegración; prestar atención a los niños refugiados y desplazados; y prestar atención a los programas de rehabilitación y atención de la salud para los niños¹¹⁸.

Aunque el compromiso del Consejo de Seguridad en estas cuestiones resulta crucial, muchos procesos y acuerdos de paz se forjan sin los auspicios de las Naciones Unidas. Por tanto, es necesario promover e integrar la colaboración del Consejo de Seguridad con organizaciones regionales y otros mediadores en materia de prioridades de protección de la infancia. A este respecto, se necesita una mayor colaboración entre los dirigentes políticos, las

organizaciones de protección de la infancia y los expertos para garantizar una orientación oportuna a los mediadores de paz (tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas), así como capacitación en protección de la infancia para sus equipos de apoyo.

Aunque no ha tenido éxito del todo, los negociadores del Acuerdo de Paz de Darfur de 2006 realizaron una excelente tarea para incorporar cuestiones sobre protección de la infancia. El acuerdo ofreció una amplia cobertura a la liberación de los niños y niñas asociados con fuerzas y grupos armados, la compensación para las víctimas de guerra, la función de la Misión de la Unión Africana en la protección de los niños contra la violencia por razones de género y el enjuiciamiento de los perpetradores. Como importante medida de seguimiento, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1769 en 2007, en la que se solicitaba que se abordara la protección de la infancia en la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur. La resolución solicitaba también que continuaran las actividades de seguimiento y presentación de informes sobre graves violaciones contra la infancia, así como el diálogo sobre la protección con las partes en conflicto para la formulación de planes de acción.

La protección de la infancia se destacó también en el Acuerdo de Paz de Lomé sobre Sierra Leona, de 1999, que abordaba las necesidades especiales de los niños en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración. También mediante este acuerdo se estableció el Tribunal Especial para Sierra Leona, un proceso de reconci-

liación y una Comisión nacional para niños afectados por la guerra. El Acuerdo Amplio de Paz sobre el Sudán de 2005 estipuló un calendario de seis meses para la desmovilización de los niños y la inscripción de los niños separados. Y el acuerdo de paz firmado en 2006 en Nepal incorporó disposiciones para poner fin a todos los tipos de violencia contra los niños, entre ellos el trabajo infantil y la explotación y el abuso sexuales, y la utilización de niños menores de 18 años en las fuerzas armadas y los grupos armados.

Resulta fundamental integrar las cuestiones relacionadas con la infancia en las primeras fases del proceso de negociación e incorporarlas posteriormente en los acuerdos y en las labores de aplicación. Además, es necesario considerar las disposiciones específicas sobre la infancia como oportunidades en lugar de posibles esferas de desacuerdo.

Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos, que entre sus mandatos y responsabilidades se encarga de la protección de los niños afectados por conflictos armados, es también una entidad crucial para adoptar medidas. El Consejo se reúne anualmente para examinar cuestiones relativas a los derechos y la protección de la infancia, y aprueba una resolución combinada sobre los derechos de la infancia cada cuatro años. El Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados presenta un informe al Consejo sobre esta base,

de conformidad con el mandato de la Asamblea General.

El Consejo de Derechos Humanos ha indicado también su firme compromiso para poner fin a las graves violaciones contra los niños, de conformidad con la Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad. El Consejo puso en marcha recientemente el Examen Periódico Universal, un proceso que facilita que sus miembros examinen las cuestiones sobre la protección de la infancia en general, y de los niños afectados por los conflictos armados en particular, como parte de las actividades del Consejo para garantizar la aplicación y la puesta en vigor de las normas y resoluciones internacionales para proteger los derechos de la infancia y poner fin a la impunidad de las partes

que violen estos derechos. La labor del Examen Periódico Universal y de los mecanismos creados en virtud de tratados, especialmente el Comité de los Derechos del Niño, puede reforzarse mediante actividades coordinadas y complementarias, que podrían garantizar una integración más sistemática de los derechos de los niños afectados por los conflictos armados en toda la labor del Consejo. Por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos puede garantizar que las observaciones y recomendaciones finales realizadas por el Comité de los Derechos del Niño sobre los informes presentados por los Estados Parte, en cumplimiento del artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los

conflictos armados, forme también la base del proceso del Examen Periódico Universal.

COMPROMISO DE LOS ORGANISMOS REGIONALES

En vista de la naturaleza cambiante del conflicto y sus dimensiones cada vez más transnacionales, el compromiso político y diplomático de carácter regional tiene una función aún más importante en la respuesta a preocupaciones tales como las violaciones graves, la trata y el desplazamiento. El estudio Machel de 1996 exhortó a los órganos regionales y subregionales a que “formulen planes de acción para proteger a los niños”. Aunque hay importantes ejemplos de medidas regionales, esta dimensión de participación política y diplomática ha quedado a la zaga durante el último decenio. Es necesario que los dirigentes políticos y otros agentes importantes expresen un compromiso más concertado para pasar de las declaraciones a la aplicación de mecanismos y de medidas de seguimiento más estructurados.

Las medidas constructivas del Consejo de Seguridad podrían incluir la integración de la protección de la infancia en su labor temática sobre la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales. Esto podría contribuir a garantizar que la protección de la infancia reciba la atención política de alto nivel que merece y se integre en las estructuras establecidas. Entre éstas cabe destacar las secretarías, los mecanismos de coordinación, los equipos de mediación y las asociaciones para mantener la paz y la seguridad.

República Democrática del Congo © UNICEF/NYHQ2005-1240/LeMoyne



Entre las organizaciones regionales, la Unión Europea destaca de manera progresiva y sistemática en la integración de cuestiones relacionadas con los niños y los conflictos armados. La Unión Europea aprobó en 2003 directrices sobre este tema, que incluyen un compromiso para influir en terceros países y agentes no estatales a fin de abordar las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños, poner fin al reclutamiento y utilización de los niños, y acabar con la impunidad. En 2006 se aprobó una estrategia de ejecución de las directrices. La experiencia de la Unión Europea sugiere que se necesita una promoción persistente para cumplir con estos objetivos, y que la participación regional es importante. Trabajar con la Comunidad Europea y el sistema de la Unión Europea, y en asociaciones con otros organismos regionales, debe ser un complemento de la labor que se realiza directamente con los gobiernos. También suele formar sinergias que fortalecen la aplicación y, por tanto, el éxito de los programas.

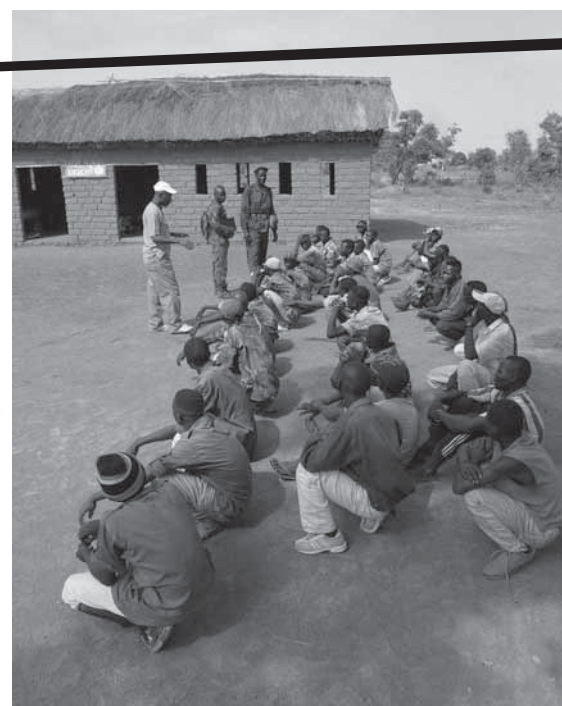
Renovar el llamamiento de la Sra. Machel en favor de planes regionales de acción figuró en las consultas del examen estratégico con las agrupaciones regionales. Esto tuvo por consecuencia avances prometedores, entre ellos los compromisos de seguimiento del Grupo de acción ministerial de la Commonwealth y de la Liga de Estados Árabes, que acordaron adoptar medidas sobre los derechos de los niños y los conflictos armados entre las prioridades derivadas de la Tercera Conferencia Regional para el Oriente Medio y África del Norte sobre violencia

contra los niños. Especialmente satisfactorio es el “Llamamiento para la adopción acelerada de medidas” emitido por la Unión Africana en 2007, que destaca que el progreso en esta cuestión ha sido “gravemente inadecuado”. Continúa exhortando a los Estados Parte a “proteger a los niños contra las repercusiones de los conflictos armados e incluir a los niños en las actividades de reconstrucción y rehabilitación después del conflicto”. También promete poner en marcha las recomendaciones del examen estratégico después de 10 años del estudio Machel¹¹⁹.

Otros canales de compromiso político

Más allá de las Naciones Unidas y de los organismos regionales, la participación política y diplomática sobre los niños y los conflictos armados debe incluir un amplio espectro de canales, mecanismos e incluso medidas bilaterales directas.

Entre los progresos que cabe destacar desde 1996 figuran una serie de iniciativas directas de los gobiernos. Entre ellas es preciso citar las actividades de Noruega, en colaboración con Austria, Irlanda, Perú, Nueva Zelanda y la Santa Sede, para lograr la aprobación reciente de la Convención sobre Municiones en Racimo. Francia desempeñó un papel fundamental en el logro de los Compromisos de París de 2007 para proteger a los niños contra el reclutamiento o el uso ilegal por fuerzas armadas o grupos armados; los Compromisos han recibido el apoyo de 66 gobiernos. De igual modo, la



República Centroafricana
© UNICEF/NYHQ2007-2444/Holtz

capacidad de liderazgo del Canadá ha sido inapreciable en la campaña para aprobar el tratado de prohibición de las minas antipersonal de 1997. Las asociaciones establecidas desde el tratado de prohibición de las minas antipersonal han propiciado un mecanismo especialmente innovador para incluir a los grupos armados no estatales en el logro de sus objetivos. Cuando firman la “Escritura de compromiso”, los grupos armados no estatales se comprometen a acatar el espíritu y las intenciones del tratado de prohibición de las minas antipersonal y otros instrumentos internacionales. De hecho, el éxito de los logros destacados aquí se debe a una colaboración polifacética entre Estados, organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil.

Debido a la naturaleza cambiante de los conflictos armados, este tipo de compromiso con los grupos armados no estatales es fundamental para consolidar los derechos y la protección de la infancia. Aunque el derecho humanitario internacional establece las bases para la rendición de cuentas de los grupos armados no estatales en materia de protección de la infancia, se necesitan otros mecanismos e instrumentos, como las listas y planes de



Iraq © UNICEF/NYHQ2007-2305/Kamber

acción del Secretario General, para lograr resultados tangibles. Al mismo tiempo, resulta fundamental mantener la participación política y diplomática necesaria para apoyar a las Naciones Unidas y otros organismos en la tarea de comprometer directamente a los grupos armados.

Para lograr el objetivo de proteger a la infancia, es fundamental que las Naciones Unidas dispongan de la opción de entablar un diálogo con todas las partes en conflicto, tanto si son Estados Parte o actores no estatales. Esta participación, especialmente de las partes no estatales, no debería prejuzgar la situación jurídica de ninguna parte. Incluso a pesar de que los actores no estatales no son signatarios de las normas jurídicas internacionales, es necesario establecer sistemas para que este tipo de actores asuman sus responsabilidades. En el marco del Consejo de Seguridad para intervenir en las cuestiones relacionadas con los niños y los conflictos armados, se ha hecho hincapié en fomentar el diálogo para la preparación de planes de acción concretos y con plazos fijos –con todas las partes en

conflicto– a fin de abordar el reclutamiento y utilización de los niños, así como todas las demás violaciones graves contra la infancia. Se trata de un proceso de colaboración dirigido por OSRSG-CAAG y UNICEF para trabajar estrechamente con el Grupo de Tareas de País de las Naciones Unidas para el mecanismo de evaluación y presentación de informes sobre graves violaciones contra los derechos del niño.

Finalmente, debido a los rotundos llamamientos para concentrarse en la ejecución, es preciso adoptar medidas a escala nacional. A este respecto, los parlamentarios son partes interesadas esenciales y deberían participar más activamente en la promoción de medidas políticas en favor de los niños afectados por los conflictos armados. Un recurso de utilidad es un manual preparado por UNICEF y la Unión Interparlamentaria sobre la protección de la infancia, que destaca medidas clave para parlamentarios en las tareas de promoción, legislación, formulación de políticas, seguimiento y presentación de informes, y asignación de recursos a las prioridades de la infancia¹²⁰.

Todas estas iniciativas demuestran el poder de la participación política y diplomática y todo lo que se puede conseguir. También amplía nuestra visión de lo que se podría lograr en los próximos 10 años si existe la voluntad política de hacerlo.

RECOMENDACIONES

Los parámetros para las medidas futuras se derivan de los compromisos adoptados por los Estados Miembros durante los últimos 10 años en el

marco de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, los organismos regionales y otros mecanismos. Debido a la existencia de este sólido conjunto de materiales de orientación, el examen estratégico después de 10 años presentado ante la Asamblea General en octubre de 2007 incluyó una serie de recomendaciones, centradas en lograr la aplicación universal de las normas internacionales, poner fin a la impunidad e integrar las prioridades de la infancia en las iniciativas para lograr el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz. Entre las medidas políticas y diplomáticas necesarias para cumplir estas recomendaciones y los compromisos previos cabe destacar:

1. **Promover un mayor compromiso sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados en los organismos regionales.** A fin de transformar más concretamente en acción los compromisos y las declaraciones, los organismos regionales deberían: examinar los compromisos previos, incluso por medio de mecanismos de examen colegiado; incluir un tema del programa dedicado a los niños afectados por los conflictos armados en sus reuniones cumbre anuales; aprovechar las oportunidades para adoptar, por ejemplo, medidas por medio de un seguimiento regional de “Un mundo apropiado para los niños”; y establecer un promotor de la infancia de alto nivel y conocimientos técnicos sobre derechos de la infancia en sus estructuras para la paz y la seguridad.

2. Alentar la adopción de medidas oportunas sobre las recomendaciones del Consejo de Seguridad.

El Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre la cuestión de los niños y los conflictos armados, establecido de conformidad con la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad, debería garantizar un seguimiento oportuno de sus conclusiones y recomendaciones.

3. Garantizar que las preocupaciones sobre la infancia y los temas de protección de la infancia se incorporen sistemáticamente en todos los procesos de paz.

Esto tiene que ocurrir en las primeras etapas, independientemente de las partes encargadas de la mediación, sean éstas los departamentos políticos de las Naciones Unidas, los organismos regionales o una iniciativa dirigida por el país. Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones de protección de la infancia, la Secretaría de las Naciones Unidas debería adoptar un mecanismo para garantizar que el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz tengan en cuenta las necesidades y los problemas de los niños afectados por los conflictos armados.

4. Proteger a los niños contra violaciones graves de sus derechos mediante la incorporación de disposiciones en las negociaciones de paz. Estas disposiciones deberían garantizar también la responsabilidad por este tipo de

violaciones, incluso mediante comisiones de la verdad y la reconciliación y la formulación de reformas institucionales y jurídicas, que protejan a los niños contra la explotación y garanticen su reintegración plena y satisfactoria en las estructuras creadas después de un conflicto.

5. Buscar mecanismos para imponer sanciones cuando sea necesario.

El Consejo de Seguridad debería establecer mecanismos que le permitan imponer sanciones en todas las situaciones preocupantes relacionadas con los niños y los conflictos armados. Esto incluye explorar la posibilidad de establecer un comité de sanciones para el tema de los niños y los conflictos armados. El Consejo de Seguridad debe dar la misma prioridad a todas las categorías de violaciones

graves y a todas las situaciones de preocupación pertinentes.

6. Facilitar el diálogo con los actores no estatales. Las naciones deberían, siempre que sea posible, entablar un diálogo, y apoyar la formulación de planes de acción concretos y con plazos definidos, con todas las partes en conflicto a fin de interrumpir el reclutamiento y el uso de niños, en violación del derecho internacional aplicable, y para abordar todas las demás violaciones y abusos graves contra los niños, en estrecha cooperación con la Oficina del Representante Especial del Secretario General, con UNICEF y con los equipos especiales de país de las Naciones Unidas sobre el seguimiento y presentación de informes. Es preciso garantizar que se lleve a cabo un seguimiento y verificación continuos de los planes de acción. ■

RECURSOS ÚTILES

Los siguientes sitios Web ofrecen actualizaciones periódicas y enlaces con información vinculada a la promoción y las medidas políticas sobre los niños y los conflictos armados:

Informe del Consejo de Seguridad, <www.securitycouncilreport.org>.

Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, <www.un.org/children/conflict>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), <www.unicef.org/emerg>.

Watchlist on Children and Armed Conflict, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, <www.watchlist.org>.



Haiti © UNICEF/NYHQ2004-0129/Kamber



6

PRESERVAR LA JUSTICIA



6.1 IMPULSAR LAS NORMAS Y LAS REGLAS JURÍDICAS INTERNACIONALES

El estudio Machel de 1996 destacó que debemos enmarcar la protección de los niños en los conflictos armados mediante la utilización de principios y normas consagradas en el derecho internacional, la legislación nacional y las costumbres y prácticas locales. El informe de 2001 profundizó más en esta cuestión, al señalar que “las normas internacionales y su aplicación son la defensa más sólida contra la impunidad para las violaciones de los derechos del niño en las situaciones de conflicto armado. Ahora bien, sólo serán eficaces una vez que sean ampliamente conocidas, comprendidas y aplicadas por todos”.

En muchos sentidos, la atención internacional en torno a los niños en los conflictos armados, galvanizada por el estudio original de Graça Machel, ha servido como catalizador en la lucha para poner fin a la impunidad. De hecho, el primer caso presentado ante la recientemente establecida Corte Penal Internacional (en 2006) se refería al reclutamiento y uso ilegal de los niños en las hostilidades, que constituye un crimen de guerra.

Diez años después se han logrado importantes avances para mejorar las

protecciones jurídicas que se ofrecen a los niños y para poner fin a la impunidad de los perpetradores. Pero al observar la situación sobre el terreno, resulta obvio que queda mucho por hacer.

PROGRESOS HASTA LA FECHA

Establecer un marco mundial en favor de la justicia

Los niños se benefician de un marco amplio del derecho internacional que protege sus derechos, incluso en tiempos de guerra. En el ámbito general de los derechos humanos internacionales, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario en concreto ofrecen el marco básico jurídico internacional para proteger a los niños atrapados en situaciones de conflicto armado¹²¹.

La Convención sobre los Derechos del Niño es el instrumento internacional que ofrece el código más completo de derechos y las normas más rigurosas de protección y asistencia dirigidas específicamente a la infancia. Además de las protecciones derivadas de éste y otros tratados, también se están logrando avances en el derecho consuetudinario internacional, que se basa

en la aceptación común y la práctica uniforme por los Estados con respecto al estado de derecho.

También ha surgido un amplio abanico de otros instrumentos y directrices internacionales que complementan, profundizan o facilitan la puesta en práctica de muchas de estas normas. Entre ellas cabe destacar los instrumentos que proporcionan medidas y protecciones especiales para los niños en relación con los sistemas de justicia, como se describe en la segunda mitad de este capítulo, que trata sobre el fin de la impunidad y la necesidad de ofrecer garantías judiciales.

Además de este marco internacional en favor de la protección, los instrumentos regionales y nacionales son fundamentales para garantizar los derechos de los niños y su protección. Las acciones que se adopten a escala nacional tienen una gran importancia para formular medidas oportunas y concretas que impidan las violaciones de los derechos de la infancia, y responder a ellas.

Avanzar los derechos humanos a escala internacional

La Convención sobre los Derechos del Niño. Como se señaló anteriormente, la Convención, junto con su Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, ofrece la base jurídica más amplia para la protección de los derechos de la infancia, incluidas también las situaciones de conflicto armado. Cuando se preparó el estudio Machel en 1996, la Convención ya había sido ratificada por 179 Estados. Hoy en día, todos

“Una cosa es hacer resoluciones y otra ponerlas en vigor y supervisar su progreso.” – Joven, 24 años, Ghana

los países, excepto dos de ellos, son Estados Parte de este documento.

Aunque determinadas disposiciones concretas abordan específicamente el conflicto armado, la Convención ofrece protección a todos los niños y niñas afectados de manera más general por las situaciones de conflicto armado y de desplazamiento¹²². Por ejemplo, cómo se destaca en su disposición sobre la no discriminación (artículo 2), la Convención se aplica a todos los niños y niñas que se encuentren en la jurisdicción de los Estados Parte, no sólo a los ciudadanos de ese país. Además, la Convención define a un “niño o niña” como cualquier persona menor de 18 años¹²³, lo que significa que sus disposiciones se aplican tanto a los adolescentes como a los niños y niñas de corta edad.

El Comité de los Derechos del Niño, establecido en 1991 para supervisar la aplicación de la Convención por parte de los Estados, ha aprobado varios Comentarios Generales durante los últimos años, que ofrecen ejemplos sobre cómo interpretar diferentes disposiciones en relación con los conflictos armados¹²⁴. Los Comentarios han destacado, por ejemplo, la función esencial de la educación en la resolución pacífica de los conflictos. Han señalado que es preciso prestar una especial atención a la relación que existe entre el VIH y el abuso que sufren los niños en el contexto de la guerra. También han llamado la atención sobre la obligación de los Estados de proteger a los niños contra los peligros que representan las armas pequeñas, el armamento ligero y las minas terrestres, tanto durante la gue-

rra como después de los conflictos, y de garantizar los derechos de los niños que han sufrido discapacidades debido a un conflicto armado¹²⁵.

De hecho, el Comité ha hecho hincapié repetidas veces en que “los efectos de los conflictos armados sobre los niños deben examinarse en el marco de todos los artículos de la Convención; que los Estados deben adoptar medidas para garantizar la realización de los derechos de todos los niños en su jurisdicción en épocas de conflicto armado; y que los principios de la Convención no son derogables en épocas de conflicto armado¹²⁶”.

La Convención dispone también que los Estados Parte deben adoptar medidas para asistir a las víctimas infantiles que se recuperan de un conflicto armado. El artículo 39 alienta de manera general la elaboración de programas amplios para aliviar los trastornos mentales, promover la reintegración en la sociedad y en el sistema educativo, e impulsar la prestación de recursos básicos¹²⁷. La prioridad que otorga al bienestar, la recuperación y la reintegración de los niños afectados por los conflictos armados se aplica a los niños que participan en mecanismos judiciales o de reconciliación, los programas de liberación y reintegración social, y a los niños refugiados e internamente desplazados.

Los avances jurídicos y normativos han sido especialmente notables en la cuestión del reclutamiento y la utilización de los niños por fuerzas o grupos armados. Una disposición fundamental de la Convención, el artículo 38, mantiene que los Estados Parte tienen que respetar y garantizar las reglas del

derecho humanitario internacional que se apliquen a las situaciones de conflicto y sean pertinentes para los niños.

El Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, que el estudio Machel de 1996 promovió y que entró en vigor en febrero de 2002, fortaleció aún más la protección de la infancia. Entre otras cosas, exige a los Estados Parte que adopten todas las medidas viables para garantizar que no se reclute obligatoriamente en sus fuerzas armadas a las personas menores de 18 años (artículo 2) ni se les obligue a participar directamente en las hostilidades (artículo 1).

Hasta marzo de 2008, 119 Estados Parte habían ratificado el Protocolo o se habían adherido a él; la mayoría de ellos habían realizado declaraciones que indicaban que la edad mínima para el reclutamiento voluntario debía fijarse en los 18 años, o en una edad superior. Resulta importante señalar que, según el Protocolo Facultativo, los grupos armados (como entidad diferente de las fuerzas armadas de un Estado) tienen directamente prohibido reclutar personas menores de 18 años o utilizarlos en hostilidades. Los Estados retienen la obligación de adoptar todas las medidas posibles para evitar este tipo de prácticas por los grupos armados, incluida la utilización de medios jurídicos para prohibir y criminalizar estas prácticas.

Los Estados Parte del Protocolo tienen que presentar un informe al Comité de los Derechos del Niño a los dos años de su ratificación y realizar informes de seguimiento cada cinco años a partir de entonces. En octubre de 2007 se aprobaron nuevas directrices

FORTALECER EL PROTOCOLO FACULTATIVO POR MEDIO DE EXIGENCIAS MÁS ERICTAS DE PRESENTACIÓN DE INFORMES

Las directrices para la presentación de informes recientemente revisadas y emitidas para el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados son una medida importante para proteger los derechos de la infancia¹²⁸. Las directrices, que describen minuciosamente la información necesaria para evaluar los progresos alcanzados por los Estados, permitirán al Comité de los Derechos del Niño proporcionar las recomendaciones apropiadas.

Por ejemplo, a fin de garantizar que el reclutamiento sea voluntario, las directrices tratan de obtener información sobre los incentivos que las fuerzas armadas nacionales utilizan para alentar a los voluntarios (como incentivos financieros, becas y publicidad). También se pide a los países que informen sobre las medidas adoptadas para evitar ataques sobre civiles y “objetivos” civiles, entre ellos lugares donde los niños suelen estar presentes, como las escuelas y los hospitales. Otros requisitos incluyen información sobre toda la legislación penal existente que abarque los delitos pertinentes al Protocolo Facultativo y si estas disposiciones han sido incluidas en las medidas judiciales de transición, como los tribunales para crímenes de guerra o comisiones de la verdad.

Al reflejar la naturaleza cambiante de la guerra, las directrices solicitan también una descripción de las leyes relativas a la responsabilidad penal de las “personas jurídicas”, como las compañías privadas militares y de seguridad, y las disposiciones jurídicas que facilitan la jurisdicción extraterritorial con respecto a graves violaciones del derecho humanitario internacional. Se espera que estas disposiciones minuciosas den como resultado un seguimiento más amplio de la situación y orienten a los Estados Parte y a la sociedad civil en la institución de medidas concretas que puedan adoptar para proteger a la infancia.

para la presentación de informes destinadas a fortalecer su aplicación (véase el recuadro en esta página). Hasta el 17 marzo 2008, el Comité había examinado los informes de 34 países (de un total de 49 recibidos) sobre su aplicación del Protocolo Facultativo¹²⁹.

Convención 182 de la OIT. Otros avances positivos desde el estudio Machel incluyen la elaboración de la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo (1999). Obliga a los Estados Parte a adoptar medidas inmediatas y eficaces para

prohibir y eliminar las peores formas de trabajo infantil, incluido el reclutamiento forzado u obligatorio de niños (menores de 18 años) para su utilización en los conflictos armados.

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano. Los progresos a escala mundial se incrementaron aún más con la entrada en vigor de la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano (1999). Es el primer tratado regional que establece los 18 años como edad mínima para el recluta-

miento militar y la participación en las hostilidades.

Compromisos y Principios de París.

Consciente de la necesidad de una orientación operacional más minuciosa para abordar el reclutamiento ilegal y el uso de niños en combate, UNICEF impulsó un proceso que dio como resultado los “Compromisos de París” y los “Principios de París” de 2007¹³⁰. Aunque no son jurídicamente vinculantes, estos dos documentos establecen principios jurídicos y operacionales, así como directrices para proteger a los niños contra su reclutamiento y utilización en los conflictos armados. Estos documentos incluyen un asesoramiento sobre el tema dirigido a grupos infantiles específicos, como las niñas y los refugiados y desplazados internamente, y sobre cuestiones relacionadas con la prevención, la reunificación y la reintegración familiar.

Poner fin a la impunidad ante la ley.

Entre los avances importantes desde 1996 en la lucha para poner fin a la impunidad cabe destacar una serie de resoluciones del Consejo de Seguridad, que son jurídicamente vinculantes, y la creación de la Corte Penal Internacional. No es posible exagerar la importancia de esta última institución. El Estatuto de Roma de 1998, del que surgió la Corte Penal Internacional, clasifica como crímenes de guerra el reclutamiento y uso de los niños y niñas menores de 15 años que participan activamente en las hostilidades. Otros actos citados como crímenes de guerra incluyen los ataques deliberados a los hospitales y las escue-

“Las Naciones Unidas deben tomar también medidas estrictas contra una nación en guerra que viole los derechos de la infancia en el país donde ataca. No se debe atacar bajo ningún concepto las zonas donde viven civiles, [y] esta regla debe ponerse en práctica de una manera más permanente.”

– Mujer joven, 15 años, Pakistán

las, junto a la violación y otros actos graves de violencia sexual, entre ellos los que se cometen contra los niños¹³¹.

Resoluciones del Consejo de Seguridad. Algunas resoluciones del Consejo de Seguridad han destacado esferas específicas de preocupación, como el reclutamiento de menores de edad y la vulnerabilidad especial de las niñas¹³². También realizan recomendaciones minuciosas sobre las medidas que deben adoptar todas las partes de un conflicto armado. Entre ellas hay que señalar las peticiones a los Estados Parte para que presenten planes de acción concretos y establezcan estructuras como grupos de trabajo y mecanismos de seguimiento y presentación de informes para abordar aspectos específicos relacionados con la protección de los niños en los conflictos armados.

Intercambio fecundo de ideas con otros organismos creados en virtud de tratados. El impulso generado por el estudio Machel hace 10 años, junto a los esfuerzos del Comité de los Derechos del Niño, ha dado lugar a una mayor concienciación y un intercambio fecundo con respecto a la labor de otros organismos y mecanismos creados en virtud de tratados. Por ejemplo, organismos creados en virtud de tratados como el Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer y el Comité contra la tortura han expresado repetidamente su preocupación con respecto a los niños afectados por los conflictos armados¹³³.

Con miras al futuro, también es importante capitalizar las sinergias entre la labor del Comité de los

Derechos del Niño (especialmente en su función de seguimiento de conformidad con el Protocolo Facultativo) y otros mecanismos como los que se refieren al seguimiento y presentación de informes sobre el uso de niños soldados, establecidos en la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad.

Promover el derecho humanitario internacional

Los Convenios de Ginebra. El derecho humanitario internacional, cuyo objetivo es regular los medios y métodos en la conducción de las operaciones militares, se basa sobre todo en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los tres Protocolos Adicionales¹³⁴. En 2006, los Convenios de Ginebra lograron una aceptación universal cuando todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas los ratificaron o se adhirieron a ellos.

El cuarto Convenio de Ginebra, que aborda la protección de los civiles en los conflictos armados, ofrece protección general a los niños en su calidad de civiles. Junto a los protocolos I y II, incorporados en 1977, presenta más de 20 disposiciones centradas específicamente en salvaguardar a los niños afectados por los conflictos armados.

Aunque se refieren sobre todo a los conflictos armados internacionales, en los cuatro Convenios de Ginebra figura un artículo 3 común que abarca los conflictos armados que no son de carácter internacional. Este artículo obliga a las partes en conflicto a respetar determinadas reglas mínimas humanitarias con respecto a las personas que no participan activamente en las hostilidades, o que ya han dejado de participar. A esas personas, incluidos

los niños y niñas, se les debe tratar humanamente y proteger de actos de violencia contra la vida y la persona, que incluyen el asesinato, la mutilación, la tortura y el secuestro.

Es importante señalar que ambos Protocolos estipulan que a los niños hay que respetarlos y otorgarles protecciones adicionales. Entre estas últimas cabe destacar la protección contra cualquier forma de asalto indecente y la obligación de proporcionarles atención y asistencia. Las disposiciones en el Protocolo I incluyen el derecho a que se les mantenga separados de los adultos en situaciones de detención o internamiento. El artículo 4 del Protocolo II describe varios aspectos de la atención y la asistencia que necesitan los niños en los conflictos armados, como por ejemplo recibir una educación y servicios de reunificación familiar.

Derecho consuetudinario internacional. En el derecho consuetudinario humanitario internacional figuran también disposiciones específicas aplicables a los niños. Un estudio llevado a cabo por el Comité Internacional de la Cruz Roja ha mostrado que entre estas disposiciones está la obligación de proporcionar un respeto y protección especiales a los niños afectados por los conflictos armados (Regla 135) y la prohibición de reclutar a niños en las fuerzas armadas o los grupos armados y de facilitar su participación en las hostilidades (Reglas 136, 137¹³⁵). Estas reglas se aplican tanto en los conflictos armados internacionales o no internacionales y son jurídicamente vinculantes para las Fuerzas Armadas del Estado y los grupos armados no estatales.

Proteger los derechos de los refugiados y de las personas internamente desplazadas

Por lo general, los conflictos armados generan movimientos masivos de la población que obligan a las personas a convertirse en refugiados en un país de asilo o a desplazarse de sus casas dentro de su propio país. Además de los peligros de los que huyen, los niños que son refugiados o están internamente desplazados se encuentran expuestos a una serie de otras amenazas, entre ellas la separación de su familia, la trata, el secuestro por grupos militares, la falta de alimentos y de servicios básicos, y la explotación y el abuso.

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. El marco jurídico que ofrece protección a los refugiados incluye la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, y el Protocolo de 1967, así como instrumentos regionales sobre los refugiados¹³⁶. Las Conclusiones del Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), junto a varias políticas y directrices, ofrecen también una orientación normativa importante. Especialmente, la Conclusión del Comité Ejecutivo No. 105, sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo (2006) y la No. 107, sobre niños en situación de riesgo (2007), ofrecen orientación minuciosa sobre cuestiones y normas relacionadas con los niños que están refugiados o están internamente desplazados¹³⁷. La Conclusión sobre niños y riesgo (2007) define específicamente amplios riesgos individuales y del entorno y

recomienda que se adopten medidas para abordar factores como el fomento de la capacidad, el acceso a los recursos, los niños no acompañados y separados, y la integración y el reasentamiento. Es preciso tener en cuenta consideraciones especiales para determinar el estatuto de refugiado de los niños, como se indica en una serie de documentos y directrices de políticas del ACNUR¹³⁸.

El Comité de los Derechos del Niño.

El Comité de los Derechos del Niño se ha referido también en varios Comentarios Generales a la situación de los niños refugiados. Por ejemplo, en el Comentario General No. 6 (2005) señala que la determinación del estatuto nacional de refugiado debe tener en cuenta la violencia por motivos de género y otras formas de persecución específica de los niños, entre ellas la persecución por motivos de parentesco, el reclutamiento de menores de edad y la trata.

Independientemente del país donde se encuentre el niño refugiado, los Estados Parte están obligados a procurarle toda la gama de derechos que figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño, incluidos los niños que no están acompañados de sus progenitores o de otros cuidadores. Disposiciones como el artículo 2, sobre el principio de la no discriminación, y el artículo 22, sobre los derechos a la protección y la asistencia de los niños refugiados y en busca de asilo, confirman que los derechos de la Convención se aplican a los niños incluso en Estados que no han ratificado la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y el proceso de reforma humanitaria. Tal vez el avance más importante en este sector durante los últimos 10 años haya sido la aparición de nuevas normas y prácticas internacionales relacionadas con las personas internamente desplazadas. Tanto los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emitidos en 1998¹³⁹, como el proceso de reforma humanitaria, que ha establecido un mecanismo de respuesta internacional por medio del enfoque de “grupos” (descrito en el capítulo 7), han logrado suplir importantes lagunas que afectaban a las personas desplazadas dentro de las fronteras de su propio país. Además de describir una amplia gama de derechos, los Principios Rectores hacen hincapié en las necesidades especiales de los niños y niñas internamente desplazados y sus derechos a recibir servicios básicos, educación y libertades civiles. También prohíben el reclutamiento o la participación de estos niños en las hostilidades.

Aliviar la amenaza que representan las minas terrestres, las armas y otros instrumentos de guerra

El estudio Machel de 1996 expuso la amenaza letal que representan para los niños las minas terrestres y los restos de explosivos de guerra y el tráfico ilícito de armas de pequeño calibre y armamento ligero. Además de solicitar asistencia para los niños que han sido víctimas de este tipo de armas, exhortó a los Estados a que mitigaran las repercusiones de los conflictos arma-



República Árabe Siria © UNICEF/NYHQ2007-0742/Noorani

dos sobre los niños mediante la adopción de legislación para prohibir la fabricación, producción, uso, comercialización, transferencia y almacenamiento de las minas antipersonales.

El tratado de prohibición de las minas terrestres. En 1996, el Canadá inició el “proceso de Ottawa”, que dio lugar a la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. La Convención, que ha sido conocida como el tratado de prohibición de las minas terrestres, entró en vigor en 1999 y fue un importante avance para la reducción de la amenaza de las minas terrestres antipersonales. Además de los 156 Estados Parte que han ratificado la Convención¹⁴⁰, 34 grupos armados no estatales se han comprometido también a cumplir con sus objetivos mediante la firma de la “Escritura de compromiso” de Ginebra que prohíbe las minas antipersonal¹⁴¹. Muchos Estados que no son parte del tratado se rigen por sus disposiciones, llevando a cabo campañas de eliminación de minas, destrucción de inventarios, educación sobre los riesgos de las minas y asistencia a las víctimas.

Como resultado, las actividades relacionadas con la producción y la venta de minas antipersonales, que en un tiempo constituían un importante sector de la industria mundial de armamento, han cesado prácticamente¹⁴². Sin embargo, algunos Estados que no han firmado el Tratado de prohibición de las minas han seguido almacenando más de 160 millones de minas antipersonal, la mayoría

de las cuales se encuentran en cinco estados¹⁴³. Entre 2005 y 2006, los grupos armados no estatales utilizaron minas antipersonal o materiales explosivos improvisados similares en por lo menos 13 países¹⁴⁴.

Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra. El Protocolo adicional sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V a la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales) entró en vigor en 2006 y obliga a las partes de un conflicto a eliminar los restos de explosivos de guerra, compartir información y advertir a los civiles, y prestar asistencia a los supervivientes de los accidentes¹⁴⁵.

Prohibición de las municiones en racimo. Las municiones en racimo y otros restos explosivos de guerra siguen representando una grave amenaza para los niños en las zonas de conflicto y después de un conflicto¹⁴⁶. En mayo de 2008, una iniciativa mundial de 46 Estados, dirigida por Noruega, dio como resultado la aprobación de un tratado internacional que prohíbe las municiones en racimo. Se espera que el tratado se ratifique y entre en vigor próximamente.

Prohibición de la comercialización de armas pequeñas y armamento ligero. En abril de 2008, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó su informe sobre las armas pequeñas y las armas ligeras ante el Consejo de Seguridad. El informe señaló que “las armas pequeñas facilitan un amplio espectro de violaciones de los derechos humanos, incluidas matanzas y mutilaciones, la violación

y otras formas de violencia sexual, la desaparición forzada, la tortura y el reclutamiento forzado de niños por grupos o fuerzas armadas. Se cometen con ellas más violaciones de derechos humanos que con cualquier otro tipo de arma”. Durante los últimos 10 años, el Comité de los Derechos del Niño ha expresado repetidamente su preocupación ante la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras y el aumento en la proporción de niños y niñas que las utilizan y que han sido víctimas de ellas. Especialmente han recomendado que los Estados Parte garanticen que su derecho y práctica internos prohíban la comercialización de las armas pequeñas y las armas ligeras con los países donde los niños participan en conflictos armados¹⁴⁷.

BRECHAS PERMANENTES

Transformar las normas internacionales en medidas nacionales

A pesar de la amplia y rápida aceptación de las normas jurídicas internacionales para proteger a los niños en los conflictos armados, todavía existe una laguna considerable entre estas normas y su aplicación a escala nacional. Hoy en día, el desafío más importante es convertir en realidad las normas internacionales para que puedan generar cambios tangibles sobre el terreno.

Por lo general, los Estados incorporan o adoptan los instrumentos internacionales de dos maneras: o bien directamente por medio de una disposición en su constitución nacional, o incorporando las disposiciones específicas de los tratados internacionales en su legislación nacional. Sin

“Mucha gente viola la Convención sobre los Derechos del Niño y no ocurre nada.” – Mujer joven, 18 años, Sri Lanka

embargo, la adopción de una legislación nacional pertinente no es suficiente. Para que la legislación sirva de algo, es necesario establecer mecanismos administrativos de aplicación y de otro tipo, como la creación de instituciones u organismos pertinentes con los poderes y la capacitación correspondientes. Aunque son de una importancia decisiva, estos mecanismos exigen más recursos que la simple adopción de disposiciones legislativas. La cooperación y el apoyo internacionales son a menudo fundamentales para ayudar a los países que salen de un conflicto armado a cumplir con sus obligaciones.

A pesar de todo esto, la responsabilidad principal sigue siendo claramente del Estado. En un informe realizado en 2005, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados escribió que “los gobiernos de los países tienen la responsabilidad oficial, jurídica y política más directa de garantizar la protección de todos los niños expuestos a un conflicto armado en sus territorios”. Y añadió: “Todas las medidas de los organismos de las Naciones Unidas y las ONG internacionales a nivel de los países deberían estar concebidas para respaldar y complementar las funciones de protección y rehabilitación de las autoridades nacionales, nunca para suplantarlas¹⁴⁸”.

Garantizar la uniformidad entre las normas internacionales y la legislación y prácticas nacionales. Una primera medida importante es que los países garanticen que el derecho humanitario internacional se

refleje en la legislación y en las prácticas pertinentes a escala nacional. Por ejemplo, el derecho humanitario internacional obliga a los Estados Parte a adoptar medidas legislativas para prohibir el uso de la pena de muerte contra cualquier persona que tuviera menos de 18 años en el momento de cometer el delito. Además, tienen la obligación de llevar a cabo actividades a escala nacional para difundir información sobre el derecho humanitario internacional y su cumplimiento¹⁴⁹, entre otras cosas por medio de programas de capacitación.

Garantizar que la aplicación a escala nacional concuerde con las normas internacionales y, en especial, con el Estatuto de Roma, es también importante para facilitar que las autoridades nacionales cooperen con la Corte Penal Internacional. Las disposiciones nacionales relacionadas con el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra deben garantizar que todos estos delitos sean castigados por el derecho doméstico y tengan el mismo alcance que las definiciones que figuran en el Estatuto. Muchos Estados están adoptando ya medidas en esta dirección¹⁵⁰. Además, las disposiciones penales relacionadas con esferas como la defensa, los estatutos de limitación y las normas que rigen la regla de la prueba no deben convertirse en obstáculos a la investigación de crímenes internacionales y el enjuiciamiento de los culpables, entre ellos los que se cometan contra los niños¹⁵¹.

Promover la aplicación del derecho nacional. El proceso de seguimiento

de los organismos creados en virtud de tratados, especialmente el Comité de los Derechos del Niño, es otro mecanismo importante para reducir las diferencias entre las normas que los Estados han aceptado y su aplicación¹⁵². Los Estados Parte de la Convención sobre los Derechos del Niño se comprometen a llevar a cabo “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (artículo 4). Los Estados deben informar al Comité de los Derechos del Niño sobre las medidas que han adoptado en este sentido.

Los organismos y las iniciativas regionales pueden también impulsar la ejecución nacional. Por ejemplo, un importante objetivo de las Directrices de la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados es “influir a terceros países y actores no estatales para que pongan en práctica normas y resoluciones internacionales [y regionales] de derechos humanos y de derecho internacional¹⁵³”.

Un aspecto positivo a este respecto es el progreso alcanzado para garantizar los compromisos de los grupos armados con el cumplimiento del derecho humanitario internacional. Por ejemplo, una serie de grupos armados han aceptado participar en planes de acción para poner fin al reclutamiento y el uso de los niños y garantizar su reintegración, en lugar de hacer frente a la posibilidad de recibir sanciones. Por ejemplo, en la República Centroafricana, el Gobierno, el grupo rebelde Asamblea de la Unión de las Fuerzas Democráticas y UNICEF firmaron en junio de 2007

un acuerdo para la liberación y reintegración de 400 niños y niñas asociados con grupos armados.

RECOMENDACIONES

El examen estratégico de 10 años del estudio Machel presentado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007 presentó cuatro recomendaciones principales que se refieren a este capítulo. La primera aparece a continuación, junto a otras sugerencias que tratan de complementarla. Las otras tres recomendaciones, junto con una serie de recursos útiles, aparecen en las páginas 78 y 79.

RECOMENDACIÓN 1 DE LA ASAMBLEA GENERAL

Lograr la aplicación universal de las normas internacionales y poner fin a la impunidad.

1. **Contribuir a la presentación de informes sobre los tratados.** Es preciso alentar a los agentes de la sociedad civil, como las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG, para que presenten informes independientes sobre la aplicación de los tratados, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo, a los organismos creados en virtud de tratados pertinentes.
2. **Realizar un seguimiento de las recomendaciones de los organismos creados en virtud de tratados.** Los agentes de la sociedad civil deben recibir apoyo para proporcionar un seguimiento nacional constante (incluida la

LOGRAR PROGRESOS TANGIBLES PARA LOS NIÑOS AFECTADOS POR LA GUERRA: PONER EN PRÁCTICA EL PROTOCOLO FACULTATIVO

Un análisis reciente realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en torno a 16 informes de país presentados ante el Comité de los Derechos del Niño definió varias esferas en las que es preciso fortalecer la aplicación nacional del Protocolo Facultativo relativo a los niños y los conflictos armados¹⁵⁴. La mayoría de los países, por ejemplo, carecen aún de un marco legislativo adecuado para proteger a los niños en los conflictos armados. Muchos carecen de disposiciones en su código penal que prohíban el reclutamiento de niños, y muchos están a la zaga en la labor de ejercer su jurisdicción (incluida la jurisdicción extraterritorial) con respecto a este crimen. La ausencia de sistemas adecuados de inscripción del nacimiento es otro obstáculo para impedir el reclutamiento de los niños menores de 18 años. Por ejemplo, en sus informes presentados ante el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, muchos países han citado la falta de un registro del nacimiento como una de las razones que impiden evitar el reclutamiento de menores de edad¹⁵⁵.

Los países de asilo deben hacer más esfuerzos para asistir en la recuperación física y psicológica de las víctimas que se encuentran en su territorio, especialmente los refugiados y los niños que buscan asilo debido a que huyen de un conflicto en su país de origen. También es importante difundir mejor la información sobre las disposiciones del Protocolo Facultativo, por ejemplo entre los niños y el público en general y entre profesionales como los miembros de la judicatura, la policía, las autoridades de inmigración y los militares. Los Estados Parte tienen también la obligación de poner fin al comercio de armas con países que utilicen a niños soldados, y de proporcionar apoyo y asistencia a otros Estados en la aplicación de las disposiciones del Protocolo Facultativo. En el caso de las prácticas estatales que permiten el reclutamiento voluntario de los niños, el Comité ha solicitado de manera constante que se aumente la edad del reclutamiento a los 18 años.

supervisión) de las recomendaciones de los organismos creados en virtud de tratados pertinentes, como indicadores para medir una aplicación más amplia.

3. **Promover y difundir información sobre los derechos de la infancia.** Los estados, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil deben facilitar la difusión estratégica de información sobre los derechos de la infancia en los conflictos armados y las obligaciones correspondientes en virtud

del derecho internacional. Esta información debe estar dirigida a los niños y niñas, el público, los grupos armados no estatales y los profesionales que trabajan en esferas afines, como los miembros de la policía, la judicatura y las Fuerzas Armadas, así como las autoridades médicas, de inmigración y las encargadas de los refugiados. La comunidad internacional debe prestar apoyo a la cooperación internacional y a los programas de asistencia concebidos para este fin.

“[Las resoluciones de los tratados] son bastante ineficaces, ya que parece que tratan de influir en las cuestiones que están en lo más alto del árbol. Los niños están en la parte más baja del árbol y parece que se olvidan de ellos.” – Joven, 16 años, Reino Unido

6.2 PONER FIN A LA IMPUNIDAD Y ASEGURAR LA JUSTICIA

Durante los últimos 10 años se han producido importantes avances en pro de la justicia para los niños. Esto ha dado lugar al primer enjuiciamiento de personas culpables de violaciones contra los niños en tribunales especiales y en la recientemente establecida Corte Penal Internacional. Sin embargo, como se señaló en el examen del estudio Machel de 2007, “queda aún mucho por hacer”. El informe sigue diciendo que “hace falta más voluntad y compromiso para acelerar la rendición de cuentas y empezar a aplicar la legislación, las políticas y las medidas en el plano nacional y sobre el terreno”.

Los niños, y los niños en situación de desventaja en particular, tienen que superar obstáculos imponentes en el acceso a la justicia. En tiempos de guerra, cabe destacar el miedo a la represalia y la protección inadecuada. Puede también que los niños desconozcan la existencia de instituciones oficiales, que no confíen en ellas o que simplemente no tengan acceso, especialmente si están económicamente desfavorecidos. Incluso si consiguen lograrlo, por lo general los niños tienen que hacer frente a sistemas de justicia que no les toman en cuenta en lo que se refiere al derecho o a los procedimientos judiciales, una situación que equivale a la discriminación jurídica e institucional.

PROGRESOS HASTA LA FECHA

Aceptar los abusos del pasado: los niños y la justicia de transición

La noción de “justicia de transición” se refiere a “toda la variedad de pro-

cesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, se haga justicia y se logre la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todos ellos¹⁵⁶.”

La participación de los niños y los adolescentes debe ser una prioridad en la aplicación de cualquiera de estos mecanismos. La experiencia desde el estudio Machel de 1996 ha confirmado que las políticas y las prácticas que apoyan la incorporación de los niños en las medidas judiciales de transición contribuyen a mejorar la rendición de cuentas con respecto a los crímenes cometidos contra ellos. Estas medidas contribuyen también al establecimiento de políticas y procedimientos que protegen los derechos de la infancia¹⁵⁷.

Esta sección destaca una serie de avances y desafíos decisivos para los niños en los tribunales especiales, la Corte Penal Internacional y los tribunales nacionales y los sistemas no oficiales, como parte de los procesos y mecanismos judiciales de transición.

La labor de los tribunales penales

“Todas las personas del mundo quieren saber que la humanidad

puede contraatacar, que allí donde y cuando se cometan actos de genocidio, crímenes de guerra u otro tipo de violaciones, hay una corte ante la cual el criminal tenga que rendir cuentas; una corte que ponga fin a una cultura global de la impunidad; una corte donde ‘actuar bajo órdenes’ no sea un motivo de defensa; una corte donde todos los individuos en una jerarquía de gobierno o una cadena de comando militar, sin excepción, desde los dirigentes a los soldados rasos, deban responder por sus acciones.” – Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas, en un discurso ante la Conferencia de Roma de Plenipotenciarios para una Corte Penal Internacional, 17 junio de 1998.

La creación de tribunales penales especiales. Durante los últimos 10 años, uno de los avances más notables en el ámbito de la rendición de cuentas ha sido la creación de una amplia gama de tribunales penales especiales. Por medio de estos mecanismos, la comunidad internacional procura poner fin y evitar la repetición de violaciones contra los derechos humanos y el derecho humanitario, llevar a los responsables ante la justicia y garantizar una medida de justicia y dignidad para las víctimas. Los tribunales penales pueden también desempeñar una importante función colaborando en la transición de las sociedades después de un conflicto armado.

Los modelos institucionales que han venido surgiendo incluyen tribunales para situaciones especiales, como

JUSTICIA PARA LA INFANCIA: QUÉ SE NECESITA

Lograr justicia para los niños exige una serie continua de normas a escala internacional, nacional y local y la aplicación de estas normas por los respectivos titulares de obligaciones. Un primer paso decisivo es garantizar que los sistemas nacionales estén armonizados con las normas internacionales para la protección y los derechos de la infancia, y que se establezcan las instituciones necesarias para ponerlas en práctica.

El respeto por el estado de derecho, incluso en las situaciones de conflicto y después de un conflicto, es esencial para una paz y seguridad duraderas. Los Estados Miembros reconocieron este punto en la Cumbre Mundial de 2005. Un sistema de justicia que funcione –lo que exige que haya instituciones jurídicas, judiciales y de aplicación de la ley, así como mecanismos no oficiales– es fundamental para que exista un estado de derecho. Además, este sistema debe procurar la satisfacción de los derechos de la infancia en todas las etapas del proceso jurídico. Este punto de vista recibió recientemente el apoyo del “Enfoque de las Naciones Unidas sobre la justicia para la infancia”¹⁶⁵ aprobado en septiembre de 2008, que tiene como objetivo garantizar que todos los organismos de las Naciones Unidas reflejen los derechos de la infancia, tal como se describen en las normas y disposiciones internacionales, en sus actividades relacionadas con el estado de derecho. El enfoque hace hincapié en que es preciso abordar la justicia infantil en los procesos nacionales de planificación; en las actividades de reforma jurídica, institucional y de políticas; y en el fomento de la capacidad, la formación y los programas de rendición de cuentas. Además, es preciso procurar la colaboración con otros sectores, especialmente la protección social, que tiene una función decisiva que desempeñar en la prevención de las violaciones de los derechos de la infancia y la reintegración social.

En el contexto de los conflictos armados, es preciso llevar a cabo intervenciones estratégicas para proteger los derechos de la infancia en la primera oportunidad posible. Entre las medidas recomendadas por el Enfoque de las Naciones Unidas se encuentra fortalecer los sistemas de justicia y los servicios sociales. Esto incluye medidas para establecer conocimientos sobre los derechos específicos de grupos particulares de niños (como las niñas y los niños y niñas indígenas) y reconocer las diferentes repercusiones que el sistema de justicia puede tener sobre ellos. Otra esfera de preocupación es promover la justicia restrictiva, así como buscar otras vías y alternativas a la privación de libertad, a fin de lograr lo antes posible la reintegración del niño en la sociedad.

las Cortes Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda¹⁵⁸; tribunales mixtos, como los establecidos para Bosnia y Herzegovina, Camboya y Sierra Leona¹⁵⁹; la utilización de jueces y fiscales internacionales, como ocurre en los tribunales de Kosovo; y grupos de expertos con jurisdicción exclusiva sobre graves delitos penales, como los que estableció la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental¹⁶⁰.

Estos tribunales especiales no solamente han establecido nuevos precedentes para responsabilizar a los culpables de graves violaciones contra los derechos de la infancia. También han contribuido a la creación de un importante corpus de jurisprudencia

que puede fortalecer y servir de base para las prácticas futuras. Gracias a las deliberaciones de los tribunales para la ex Yugoslavia y Rwanda, por ejemplo, hay ahora una mayor claridad sobre cuestiones como que la violación es un crimen de guerra y un crimen contra la humanidad, los elementos en materia de genocidio, la definición de tortura, la naturaleza de la responsabilidad penal individual y la doctrina de la responsabilidad de comando¹⁶¹.

El Tribunal Especial de Sierra Leona está considerado como el primer tribunal para crímenes de guerra que ha expuesto explícitamente los abusos perpetrados contra los niños o por ellos mismos, y ha administrado jus-

ticia a este respecto¹⁶². Hasta junio de 2007, el Tribunal Especial había condenado y sentenciado a tres antiguos dirigentes del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas de Sierra Leona –y tres meses después a un miembro de la milicia Fuerzas de Defensa Civil– por el reclutamiento y el uso de niños¹⁶³. Previamente, el mismo tribunal condenó al ex presidente de Liberia, Charles Ghankay Taylor, por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad¹⁶⁴. El enjuiciamiento de la violencia sexual y la violación como crimen de guerra e instrumento de genocidio por los tribunales de la ex Yugoslavia y de Rwanda sirvió también para establecer importantes precedentes que reconocían la gravedad

MEJORAR EL ACCESO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS A LA JUSTICIA

Una serie de intervenciones pueden mejorar el acceso de los niños a la justicia, tanto en situaciones de conflicto armado como en los procesos de transición que a menudo se producen después de un conflicto. Entre ellas cabe destacar las siguientes: promover los derechos de la infancia y de la concienciación jurídica entre los niños, sus familias y las comunidades; prestar apoyo a servicios jurídicos y parajurídicos para los niños basados en la comunidad; y alentar la participación de los niños desde el inicio mismo de los mecanismos de justicia de transición y de los programas de restitución y reparación. Esta participación requiere su vez intervenciones que promuevan procedimientos que tengan en cuenta las necesidades de la infancia en los procesos judiciales, administrativos o comunitarios, incluidos los mecanismos de justicia no estatales.

Otras intervenciones que pueden mejorar el acceso de los niños a la justicia incluyen las reformas en los sectores judiciales y de la seguridad. También es posible que se necesiten medidas para abordar la proliferación de armas pequeñas en tiempos de guerra. Por lo general, también se necesitan programas de capacitación y reformas legislativas para abordar actitudes discriminatorias en relación con la justicia de menores de edad y las cuestiones relacionadas con el género y para prohibir las prácticas abusivas.

Además de garantizar que las preocupaciones y los intereses de los niños se incorporen en los mecanismos de justicia de transición, es fundamental llevar a cabo intervenciones que impidan infracciones contra la justicia en primera instancia. Entre ellas cabe destacar: reforzar la capacidad de la sociedad civil para confeccionar y dirigir programas que procuren ofrecer servicios de justicia para los niños en las situaciones de emergencia; apoyar la capacidad de los mecanismos de justicia no estatales¹⁶⁶, que a menudo desempeñan una función decisiva en los períodos de crisis; y garantizar que las preocupaciones relacionadas con los niños se incluyan desde el principio en los acuerdos de paz o en las evaluaciones conjuntas de las Naciones Unidas y las misiones de planificación. Estas intervenciones pueden ser fundamentales para impedir que los niños y niñas sufran mayores daños en las situaciones de conflicto.

de la violencia sexual y la obligación de combatir la impunidad¹⁶⁶.

La creación de la Corte Penal Internacional. La aprobación del Estatuto de Roma en 1998, y el establecimiento posterior de la Corte Penal Internacional, representa uno de los avances individuales más importantes para poner fin a la impunidad de los culpables de reali-

zar crímenes contra la infancia. Este logro es incluso más impresionante si se considera que las Naciones Unidas ya habían reconocido, tan pronto como en 1948¹⁶⁸, la necesidad de establecer una corte de este tipo. Aunque el Estatuto de Roma entró solamente en vigor en 2002¹⁶⁹, ya ha tenido amplias repercusiones: ha establecido un vehículo fundamental para abordar la impunidad al codificar

las violaciones graves contra el derecho internacional, incluidas las que se cometen contra los niños. Ha servido de advertencia para los posibles violadores. Y ha sido un catalizador para la adopción de leyes nacionales contra los más terribles crímenes en el ámbito internacional¹⁷⁰.

La Corte Penal Internacional tiene jurisdicción sobre los actos de genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra, y los crímenes de agresión. La definición de estos crímenes incluye varias referencias a los niños. Por ejemplo, la definición de “esclavización” como crimen contra la humanidad hace una mención especial a los niños. Una de las violaciones citadas como crimen de guerra es la conscripción o el reclutamiento de niños menores de 15 años o su utilización para participar activamente en las hostilidades (artículo 8). El Estatuto de Roma fue también el primer instrumento jurídico en codificar la violencia sexual como crimen contra la humanidad y crimen de guerra.

A fin de facilitar y regular la participación de los niños en los procedimientos de la Corte Penal, se han puesto en práctica medidas orientadas hacia los niños y medidas de protección para garantizar la intervención segura de los testigos infantiles en los procedimientos de la corte. Entre ellas cabe destacar, por ejemplo, la adopción de sesiones cerradas y el establecimiento de una unidad de protección de las víctimas y los testigos que tiene en cuenta las necesidades especiales de los niños,

“En Somalia, tenemos ahora a gente que nos ofrece la falsa promesa de una vida mejor cuando les pagamos para que nos lleven al Yemen. Muchos de nuestros amigos, hermanos y hermanas no sobreviven estos viajes, ya que les ordenan nadar en la última parte del trayecto.”

– Edad y género sin especificar, Somalia

incluidos aquellos que han sufrido traumas o violencia sexual.

Durante los últimos dos años, la Corte Penal ha sido pionera en el enjuiciamiento de crímenes contra la infancia al acusar y condenar a señores de la guerra de la República Democrática del Congo y de Uganda por su reclutamiento y utilización de niños en las hostilidades¹⁷¹. La Corte Penal tiene órdenes de detención contra Alí Kushayb y Ahman Mohammed Harun por el papel que desempeñaron al facilitar los ataques de los Janjaweed contra la población civil de Darfur. Y en mayo de 2007, la Corte anunció la apertura de una investigación en la República Centroafricana por denuncias de violación y otros actos de violencia sexual perpetrados contra cientos de víctimas¹⁷².

La función de los tribunales nacionales y los sistemas no oficiales de administración de la justicia.

Aunque los tribunales penales inter-nacionales representan un gran progreso para poner fin a la impunidad y restablecer una medida de justicia y el estado de derecho, “ninguna medida ad hoc de carácter temporal o externo podrá sustituir a un sistema de justicia nacional que funcione debidamente”, según un informe realizado en 2004 por el Secretario General de las Naciones Unidas¹⁷³. Fundamentalmente, el estado de derecho está basado en un sistema judicial fuerte e independiente; que esté debidamente financiado, equipado y capacitado; y que tenga el poder para promover los derechos humanos, incluso en circunstancias difíciles.

Los mecanismos jurídicos nacionales deben también poder abordar reclamaciones y disputas civiles, como por ejemplo disputas sobre la propiedad, cuestiones de ciudadanía y nacionalidad y otros temas jurídicos que surjan en las situaciones después de un conflicto. Con respecto a los niños, no es suficiente que los sistemas jurídicos nacionales sean conscientes de las violaciones y las cuestiones jurídicas que afectan especialmente a los niños en el contexto de los conflictos armados. También deben disponer de sistemas de justicia para menores de edad que puedan tratar a los niños involucrados en procedimientos penales o civiles de acuerdo a las normas internacionales reconocidas.

Con respecto a los enjuiciamientos penales relacionados con niños en situaciones de conflicto armado, hay varias cuestiones preocupantes. La primera es que en muchos casos los niños no han recibido compensación o reparaciones por el sufrimiento que han padecido, y la segunda, que los Estados no han enjuiciado a los supuestos culpables de violar los derechos de la infancia. En tercer lugar, existe la preocupación de que a pesar de las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y las directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia de menores de edad, algunos Estados han detenido a niños por supuestos crímenes de guerra. Y lo han hecho de una forma que no los distingue suficientemente

Chad © UNICEF/NYHQ2007-0246/Pirozzi





Afganistán © UNICEF/NYHQ1996-0199/Hartley

del sistema de justicia para adultos, no se centra en su reintegración y ha conllevado un largo período de detención antes del juicio en condiciones muy difíciles¹⁷⁴.

Además, en muchos países hay amplios grupos de la población que tienen muy poco conocimiento de los sistemas oficiales de justicia, o contacto con ellos. Desde hace mucho tiempo han utilizado mecanismos menos oficiales de resolución de conflictos y de administración de la justicia. Pasar por alto estas tradiciones locales podría excluir a amplios sectores de la sociedad del acceso a cualquier forma de justicia, especialmente en las situaciones después de un conflicto, cuando puede que las instituciones jurídicas oficiales se encuentren débiles o sin recursos. Apoyar estos mecanismos no oficiales para satisfacer mejor las normas internacionales, garantizar la protección especial de los niños y tener en cuenta las cuestiones derivadas del género

pueden por tanto ser elementos decisivos de una estrategia amplia de justicia nacional. En algunos casos, las comisiones independientes nacionales de los derechos humanos pueden complementar los tribunales nacionales durante los períodos de transición y desempeñar una función decisiva al asegurar la rendición de cuentas, la resolución de disputas, las reparaciones y la protección¹⁷⁵.

Los tribunales nacionales de los países que no participan en conflictos armados desempeñan también una función cada vez más importante¹⁷⁶. Por medio de la aprobación de disposiciones extraterritoriales, por ejemplo, pueden enjuiciar a las personas acusadas de crímenes contra los niños cometidos en otros países. También pueden adoptar medidas jurídicas contra compañías que realizan actividades comerciales ilegales. Se han llevado ante tribunales nacionales y administrativos casos de asilo que incluyen el cuidado y la protección de los niños. En los últimos años, también se han llevado ante los tribunales nacionales de terceros países un número sin precedentes de casos siguiendo el principio de la universalidad¹⁷⁷.

Otros mecanismos judiciales de transición

A pesar de los éxitos y los beneficios de las cortes penales internacionales y de la capacidad cada vez mayor de los tribunales nacionales, también es verdad que la mayoría de los crímenes cometidos en situaciones de conflicto

permanecen impunes. Como dice un informe de 2004 del Secretario General, “a la postre, después de un conflicto la gran mayoría de los autores de infracciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario nunca son sometidos a juicio, ya sea en el país o en el exterior¹⁷⁸”. Por esta razón, sigue diciendo el informe, la política de enjuiciamiento debe ser estratégica, las expectativas del público deben basarse en informaciones firmes, hay que establecer programas dirigidos a proteger y apoyar a las víctimas y a los testigos, y los tribunales internacionales o híbridos futuros deben tener en consideración una estrategia final de conclusión¹⁷⁹. “Además”, continúa el informe, “tal vez sea preciso incorporar otros mecanismos judiciales de transición... A fin de superar las limitaciones inherentes de los procesos de justicia penal, es decir, hacer lo que los tribunales no pueden hacer o no hacen bien¹⁸⁰”.

También se necesitan otros mecanismos de justicia de transición para promover la reconciliación nacional, fomentar el surgimiento de fuerzas moderadas y garantizar que los responsables de las violaciones de derechos humanos o de haber colaborado en la represión sean despedidos de sus puestos en los sectores de la justicia y la seguridad¹⁸¹.

Una estrategia política de la justicia de transición debe garantizar que los derechos y las preocupaciones relacionadas con la infancia se aborden adecuadamente desde el principio.

Esto debe incluir un respeto debido por las normas y directrices internacionales pertinentes, como las Directrices de las Naciones Unidas sobre justicia para víctimas infantiles y testigos de crímenes. Al mismo tiempo, una estrategia de este tipo debe tener en cuenta las cuestiones relacionadas con el género y el interés superior del niño, al mismo tiempo que respeta los principios de la participación, de la no discriminación, de la promoción de la autonomía y de la rendición de cuentas.

Mecanismos de la verdad y la reconciliación. En la actualidad se reconoce ampliamente que las comisiones de la verdad, que a menudo se ponen en marcha junto a los procesos de reconciliación, pueden ser un complemento positivo a los enjuiciamientos penales¹⁸². Las comisiones de la verdad y la reconciliación son mecanismos temporales y no judiciales cuyo mandato es investigar y documentar los abusos contra los derechos humanos y producir un informe sobre las violaciones. Además de promover la reconciliación nacional, pueden recomendar una reforma institucional y que se concedan reparaciones a las víctimas, así como restablecer la confianza en el estado de derecho¹⁸³.

Los procesos de reconciliación y las comisiones de la verdad pueden ser foros en los cuales los niños y los adolescentes¹⁸⁴ se puedan expresar, narrar sus experiencias y contribuir como ciudadanos a las actividades de la comunidad en favor de la rendición

LA PARTICIPACIÓN DE LOS NIÑOS EN LAS COMISIONES DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN

Las lecciones obtenidas de la participación de los niños en las comisiones de la verdad y la reconciliación en Sierra Leona y Timor-Leste han servido de base para descubrir las oportunidades que presentan los procedimientos orientados hacia los niños y los desafíos que persisten. Por ejemplo, está claro que es preciso adoptar medidas especiales para garantizar una protección y apoyo apropiados para los niños y los adolescentes que participan en estas comisiones. También se necesita capacitación para garantizar que el personal especializado pueda abordar las necesidades y capacidades específicas de los niños. Los organismos de protección de la infancia, en particular, pueden desempeñar una función mediadora positiva prestando asistencia a estas comisiones en la preparación de medidas orientadas hacia los niños, facilitando su participación y asegurando un seguimiento. Aunque los niños pueden contribuir decisivamente en las actividades de justicia y reconciliación, su derecho a la participación y su derecho a la protección deben respetarse paralelamente¹⁸⁷.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación de Sierra Leona ofrece concretamente un modelo amplio de participación del niño y del adolescente¹⁸⁸. Los niños ofrecieron declaraciones confidenciales, participaron en audiencias temáticas, prepararon una presentación oficial a la Comisión y contribuyeron a la preparación de una versión infantil del informe de la Comisión. Las estrategias creativas ideadas para alentar la participación de los niños a lo largo de todo el proceso forman parte ahora de un legado que sigue enriqueciendo la práctica internacional.

La participación de los niños está siendo también alentada en el proceso de reconciliación de Liberia. Por ejemplo, la Ley sobre la Comisión de la Verdad y Reconciliación de Liberia especifica la participación y protección de los niños; se han celebrado seminarios de concienciación de los niños, que han tenido éxito como estrategia de divulgación; funcionarios capacitados en los derechos de la infancia y en procedimientos orientados hacia los niños están obteniendo declaraciones de participantes infantiles; y se está proyectando la realización de audiencias infantiles. También hay actividades encaminadas a vincular la Comisión con la educación por medio de un componente de planes de estudio. Estas medidas alentadoras han sido posibles gracias a la estrecha colaboración entre la Comisión de la Verdad y la Reconciliación y la Red de Protección de la Infancia de Liberia.

Entre tanto, hay en marcha iniciativas importantes de investigación para promover una mayor participación de los niños en los mecanismos judiciales de transición, especialmente las comisiones de la verdad y la reconciliación¹⁸⁹.

“La Comisión de la Verdad y la Reconciliación sirvió de gran ayuda. La gente ha tenido la oportunidad de disculparse por los crímenes cometidos y han recibido el perdón, y esto ha sido una buena medida para mantener la paz.” – Jóvenes de 15 a 19 años, género no especificado, Sierra Leona

de cuentas, la reconciliación y la reintegración. En los últimos 10 años se ha comprendido mejor cómo afecta a los niños el haber sido víctimas y testigos de abusos sistemáticos de los derechos humanos, y, por ende, se ha prestado una mayor atención a las comisiones de la verdad¹⁸⁵. Por ejemplo, los informes sobre violaciones específicas cometidas contra los niños han demostrado que los niños no son solamente víctimas indirectas del conflicto, sino

también blancos directos de una violencia cargada de crueldad¹⁸⁶.

Enfoques tradicionales a la justicia y la reconciliación. Junto a estos procesos oficiales de reconciliación, los enfoques locales a la justicia y la reconciliación desempeñan una función más amplia en las estrategias de justicia de transición. Estos procesos son importantes porque son el producto de la cultura local y porque las respuestas estatales e internacionales a las violaciones a gran escala de los derechos humanos tienen limitaciones en sí mismas. En una serie de países se han llevado a cabo enfoques locales, entre ellos Angola, Mozambique, Rwanda, Sierra Leona, Timor-Leste y Uganda. Estos enfoques asumen diversas formas, como por ejemplo tribunales no oficiales y ceremonias tradicionales. Debido a que se centran en la transformación en lugar de en el castigo, se considera que se adaptan especialmente a la situación de los niños. Las ceremonias de reconciliación en el norte de Uganda, por ejemplo, fueron un mecanismo cultural estratégico para abordar el tema de los niños secuestrados que habían sido a la vez víctimas y perpetradores de casos de violencia¹⁹⁰.

En las investigaciones que la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados llevó a cabo en Sierra Leona para esta publicación¹⁹¹, los agentes locales dijeron que las experiencias más positivas de reconciliación eran aquellas que incluían enfoques tradicionales. Los niños

obligados a cometer atrocidades durante el conflicto informaron que habían obtenido la aceptación de sus comunidades por medio de mecanismos tradicionales de curación. Aunque es importante garantizar que estas ceremonias tradicionales se adapten a las normas internacionales, esta experiencia indica que sirven para complementar y ampliar el alcance de los mecanismos oficiales a escala de la comunidad.

Reparaciones para los niños. La cuestión de las reparaciones debido a los daños sufridos por las víctimas como resultado del conflicto armado es un tema central en la justicia de transición, que se aplica tanto a los mecanismos judiciales como no judiciales. En la Corte Penal Internacional se ha establecido un fondo fiduciario para las víctimas y sus familias; sus administradores dan prioridad a las personas más vulnerables, incluidos los niños¹⁹².

Sin embargo, no hay directrices amplias para aplicar a gran escala los programas de reparación, y los intereses y la participación de los niños en particular se han descuidado desde hace mucho tiempo. En diciembre de 2005, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, también conocidos como los Principios Van Boven/

Libano © UNICEF/NYHQ2006-1061/Brooks



UTILIZAR ENFOQUES CULTURALMENTE SENSIBLES PARA LA RECONCILIACIÓN Y LA JUSTICIA SOCIAL

A menudo resulta necesario establecer un proceso de reconciliación antes de que los niños y niñas que estuvieron asociados con fuerzas y grupos armados sean bienvenidos de vuelta a sus comunidades. Estos procesos pueden ser importantes para restablecer la sensación de bienestar del niño e incluso garantizar su protección. Sin embargo, en los programas para la reintegración de los niños en la sociedad después de un conflicto se suele prestar muy poca atención a las cuestiones relacionadas con la reconciliación y la justicia social.

Un programa de reintegración basado en la comunidad en Sierra Leona se centra en estos dos temas cuando trata de lograr la cooperación entre los niños antiguamente reclutados y los miembros del poblado, ya que ambos se temen y desconfían unos de otros. El programa comenzó facilitando diálogos en los que las personas locales describían su sufrimiento durante la guerra. Al hacerlo, establecieron una empatía mutua y comenzaron a crear el espacio psicológico necesario para trabajar juntos. Posteriormente se llevaron a cabo otros diálogos sobre el tema de las necesidades de los niños y los proyectos comunitarios que pudiesen abordar mejor estas necesidades. Si el grupo decidía, por ejemplo, que la educación y la construcción de una escuela eran prioridades, una serie de equipos conjuntos, compuestos por quienes habían sido reclutados y quienes no lo habían sido, trabajaron juntos en la construcción, que les devengaba un salario.

Este proceso de establecer empatía, planificar colectivamente y trabajar juntos en un proyecto que les ayudaba a ganarse la vida tuvo éxito al reducir tensiones, alterar las ideas preconcebidas y fomentar la cohesión social. Los jóvenes antiguamente reclutados informaron de que el programa les había ayudado a mejorar sus relaciones con la comunidad, lo que disminuyó sus temores y redujo su estigma, dos fuentes importantes de malestar psicosocial. La experiencia demuestra el valor de un enfoque a la reintegración que incluya la reconciliación de la comunidad y proporcione a los niños apoyo psicosocial.

En la provincia Norte de Sierra Leona, la tradición dicta que aquellos que hayan causado algún daño a una comunidad deben realizar alguna forma de restitución, es decir, que para que la reconciliación dure es preciso lograr la justicia social. Un método para conseguirlo, según se descubrió durante una serie de diálogos sobre curación tradicional, era considerado especialmente valioso por una comunidad: después de regresar a su poblado, un niño cuenta a su familia lo que le ocurrió durante la guerra. Los progenitores acuden luego al jefe del poblado y le piden que hable con el niño. Si el jefe está de acuerdo, el niño se coloca tendido sobre el suelo boca abajo y, mientras sostiene los tobillos del jefe, le cuenta su historia. Si el jefe le cree y piensa que se le debe permitir regresar, puede que asigne al niño una tarea que sirva de ayuda para la comunidad. También le asigna un mentor.

La aceptación por parte de los progenitores es la primera etapa en este proceso de reintegración en la comunidad. En su encuentro con el jefe, la postura de sumisión del niño simboliza su ruptura con su pasado militar y su reconocimiento de la autoridad local. Por medio del servicio comunitario, el niño trata de reparar los daños que ha causado al poblado (cuanto más graves sean los daños, mayor es el servicio requerido). Esto ofrece a los pobladores la posibilidad de observar al niño bajo un nuevo enfoque. El mentor está también allí para orientar al niño en la tarea de restablecer sus relaciones sociales y reajustarse a la vida civil.

De estos dos ejemplos es posible obtener varias conclusiones. En primer lugar, la reintegración no es simplemente un proceso individual o una forma de reunir a los niños con sus familias y sus comunidades. Es un proceso inherentemente comunal que consiste en crear una aceptación social y fomentar la reconciliación por medio de la justicia social. Las propias comunidades tienen que realizar la transformación hacia la paz. Por tanto, es fundamental que los procesos nacionales de reconciliación reciban el respaldo de los procesos locales de reconciliación. En segundo lugar, la reintegración exige a menudo justicia social, que está basada en prácticas tradicionales. Finalmente, estas experiencias muestran que la reconciliación comunitaria funciona como un importante aspecto de la asistencia a los niños y niñas antiguamente reclutados.

Fuente: Obtenido de las notas que proporcionó al examen Machel el Christian Children's Fund sobre dos de sus proyectos en Sierra Leona, febrero de 2008.

“[El desarme, la desmovilización y la reintegración] están bien, pero nos capacitan y nos envían a trabajar en comunidades que no confían en nosotros. La gente no nos da trabajo, y por ello algunos de nosotros vendemos nuestros utensilios para vivir. Se debería abordar la cuestión de la confianza en las comunidades.” – Joven, 19 años, Liberia

Bassiouni¹⁹³. Aunque no son vinculantes, estos principios ofrecen ahora una guía amplia de las normas y principios relacionados con el derecho al recurso y la reparación.

Las reparaciones pueden ser diferentes y abordar distintos problemas derivados de los conflictos, como la pérdida de propiedad y de tierra por los refugiados y las personas desplazadas. Pueden ser individuales o colectivas (o ambas) y pueden otorgarse jurídicamente por medio de una demanda o como resultado de una presión política y diplomática. Sin embargo, las reparaciones pueden incluir también elementos no monetarios, como la restitución de la libertad de una víctima y de otros derechos

jurídicos, la aplicación de programas de reintegración, la asistencia física o psicológica, la aprobación de medidas de prevención y otras garantías que impidan la repetición de los hechos, así como actos simbólicos como ceremonias conmemorativas y una petición oficial de disculpas. Según los Principios Van Boven/Bassiouni, el Estado responsable de las violaciones sigue siendo la fuente primaria de las reparaciones, pero también es posible responsabilizar a personas (empresas o individuos¹⁹⁴).

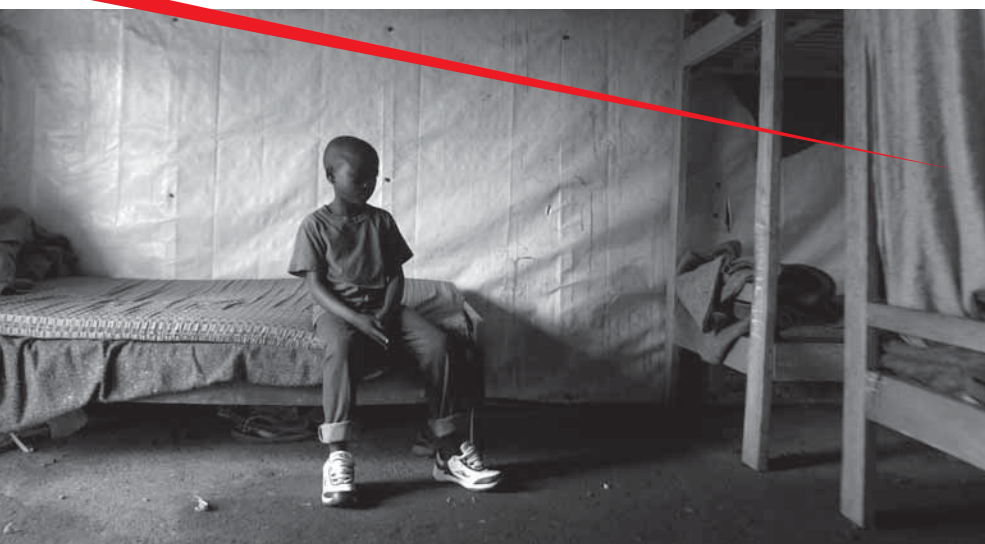
Sin embargo, como era de esperar, quedan aún muchos desafíos. ¿Cuáles son las víctimas que deben recibir una compensación? ¿Qué tipos de daños deben tomarse en consideración

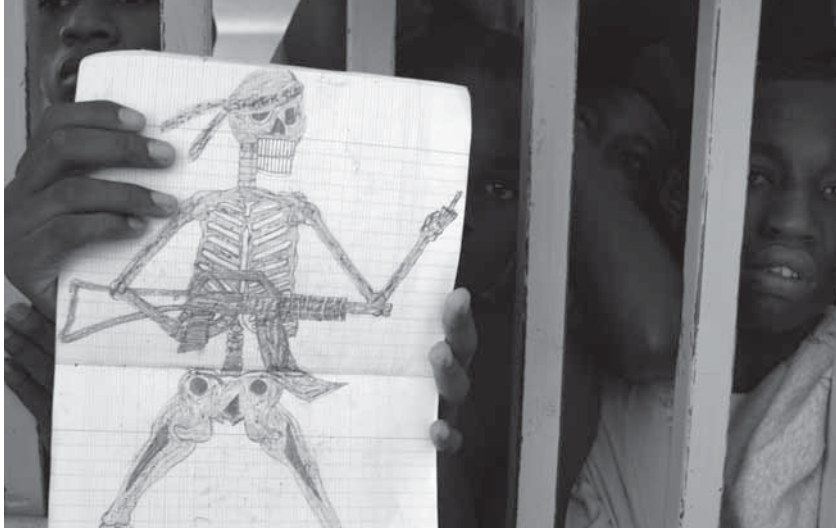
y cuánta compensación se debe conceder? ¿Cómo es posible cuantificar y comparar diferentes tipos de daños? ¿Cómo puede una comunidad proporcionar compensación a los niños que han participado en hostilidades, y tal vez han sido obligados a cometer crímenes contra sus propias comunidades, sin desencadenar un sentimiento de injusticia entre las víctimas? Por ejemplo, los programas de reparación han desatendido durante mucho tiempo a los supervivientes de actos de violencia sexual y por razones de género en conflictos armados, incluidos los niños y niñas.

En 2007, el Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación con respecto a si los presupuestos para los programas nacionales de reparación eran adecuados. Recomendó que los Estados Parte asignaran recursos apropiados para adoptar amplias medidas de reparación, garantizando que tuvieran en cuenta la cuestión del género¹⁹⁵.

Aunque la participación y la consideración de los niños en los programas de reparación siguen presentando desafíos difíciles¹⁹⁶, también se reconoce cada vez más que los niños tienen derecho a recibir reparaciones. Los niños, por tanto, deben participar desde el comienzo en la tarea de definir las cuestiones a tratar, y es preciso garantizar su representación en los procesos de sustitución. Además, ha quedado claro que ninguna forma individual de reparación puede proporcionar una satisfacción plena a las víctimas,

República Democrática del Congo © UNICEF/NYHQ2005-0431/LeMoyne





Haití © UNICEF/NYHQ2005-1912/LeMoyne

especialmente a los niños. Una combinación oportuna y sensible de medidas de reparación será generalmente necesaria como complemento a otros mecanismos de la justicia de transición, como los enjuiciamientos penales y las comisiones de la verdad¹⁹⁷.

Según un informe realizado en 2004 por el Secretario General, “los Estados tienen la obligación de proceder no sólo contra los autores del delito, sino también a favor de las víctimas –incluso mediante la reparación de los prejuicios. Los programas de reparación a las víctimas por los perjuicios sufridos pueden complementar eficaz y rápidamente las contribuciones de los tribunales y las comisiones de la verdad, ofreciendo indemnizaciones, fomentando la reconciliación y restableciendo la confianza de las víctimas en el estado¹⁹⁸”.

Reformas institucionales y del sector de la seguridad. Las situaciones después de un conflicto no solamente se caracterizan por una falta de capacidad para prestar servicios básicos; la policía, el sector judicial y otras instituciones clave pueden ser en sí mismas una fuente de inseguridad pública, de desconfianza y de violaciones de los derechos humanos en el pasado. A menudo se requieren reformas profundas, entre ellas un proceso de examen que verifique si los individuos están relacionados con abusos cometidos en el pasado.

Sin embargo, el proceso de examen es solamente un elemento de una serie de reformas de la justicia y

la seguridad más amplias. Estas reformas ofrecen también una oportunidad decisiva para destacar los derechos de la infancia y la responsabilidad de las instituciones estatales, incluidos los sectores de la seguridad y la aplicación de la ley, como titulares de obligaciones en la protección de la infancia.

Protecciones especiales para los niños y niñas que participan en mecanismos de justicia

Además de los avances en el enjuiciamiento, también se han logrado progresos en el tratamiento de los niños en los procesos judiciales. Un principio fundamental del derecho internacional es la necesidad de aplicar medidas especiales a los niños que participan en procedimientos judiciales, incluidos los mecanismos de justicia de transición, con el fin de proteger sus derechos y tener en cuenta su vulnerabilidad y su interés superior. Esto se aplica tanto si han sido perpetradores, víctimas o testigos.

Las protecciones especiales que deben recibir las víctimas y testigos infantiles se describen en las Directrices de las Naciones Unidas sobre justicia para víctimas infantiles y testigos de crímenes, de 2005. Estas directrices, basadas en los derechos descritos en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales, reiteran principios tales como el respeto a la dignidad del niño; el interés superior del niño; y el derecho del niño a ser escuchado, a expresar sus propias opinio-

nes y a contribuir a las decisiones que afectan su vida¹⁹⁹. También se ha preparado una versión infantil de las directrices de las Naciones Unidas en todos los idiomas oficiales del organismo para ayudar a los niños a comprender y a reclamar sus derechos.

Las disposiciones especiales de protección para las víctimas y testigos infantiles pueden incluir audiencias en cámara, testimonios grabados con antelación, uso de seudónimos para proteger la identidad del niño, uso de videoconferencias y enfoques que tengan en cuenta las diferencias de género. Las Cortes y tribunales internacionales han avanzado considerablemente en esta esfera. Como se describió anteriormente, tanto el Tribunal Especial para Sierra Leona como la Corte Penal Internacional han adoptado medidas de protección y procedimientos orientados a los niños para facilitar la participación de víctimas y testigos infantiles.

También hay importantes protecciones para los niños que deben participar en procedimientos penales. El artículo 40 de la Convención, especialmente, describe las garantías jurídicas mínimas para estos niños y exige a los Estados que establezcan una edad mínima de responsabilidad penal, proporcionen medidas alternativas a los procedimientos judiciales o el cuidado institucional, y promuevan el establecimiento de un sistema distinto de justicia para menores de edad destinado a reintegrar a los niños en la sociedad a fin de que puedan desempeñar una función constructiva. Esta disposición debe

“Cuando vi a la gente responsable de organizar las matanzas de tantas personas y la destrucción de sus casas... estaba feliz, porque ahora se encuentran en una situación difícil. Sentí que tenía la oportunidad de representar a la gente sin voz, y que mi historia contaba su historia.”

– Un ex niño soldado y testigo del Tribunal Especial de Sierra Leona, testificando por medio de un enlace de vídeo en Freetown, junio de 2007

examinarse conjuntamente con los artículos 37 y 39 de la Convención. El artículo 37 prohíbe determinados castigos²⁰⁰ y dispone que cualquier restricción de la libertad se utilice tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. El artículo 39 se refiere a la recuperación física y psicológica y a su reintegración.

Se han logrado avances notables en la elaboración de directrices ejecutivas para la administración de justicia a los menores de 18 años, especialmente por medio de una serie de reglas y directrices afines de las Naciones Unidas²⁰¹. El Comité de los Derechos del Niño ha promovido repetidas veces el establecimiento de sistemas de justicia para menores de edad adaptados a estas normas y directrices internacionales. También ha ofrecido comentarios minuciosos en los que expresa su preocupación de que las prácticas de los países no concuerden con las normas internacionales²⁰². Últimamente, en el Comentario No. 10 de 2007, articuló los principios rectores (artículos 2, 3, 6 y 12) y elementos básicos para una política amplia sobre justicia para menores de edad.

Los niños como autores de los delitos

Una cuestión controvertida durante los últimos años se refiere a la responsabilidad por los crímenes cometidos presuntamente por niños durante los conflictos armados. Está surgiendo una nueva norma basada

en la práctica de tribunales especiales en la ex Yugoslavia y en Rwanda, la política seguida por el Tribunal Especial para Sierra Leona y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Esta norma estipula que los niños menores de 18 años no deben ser considerados penalmente responsables en los tribunales o cortes internacionales por violaciones graves del derecho humanitario internacional²⁰³. El Tribunal Especial para Sierra Leona, establecido en 2002, incluía disposiciones para enjuiciar a personas de 15 años o más, pero el fiscal decidió no enjuiciar a niños menores de 18 años. Declaró que prefería “enjuiciar a las personas que obligaron a miles de niños a cometer crímenes indescriptibles²⁰⁴”. El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional no permite el enjuiciamiento de personas menores de 18 años por crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad o actos de genocidio²⁰⁵.

Esta nueva norma ha recibido recientemente el apoyo de los Principios de París. Los Principios mantienen que los niños acusados de crímenes contra el derecho internacional cometidos presuntamente mientras estaban asociados con fuerzas armadas o grupos armados deben ser considerados principalmente como víctimas de delitos contra el derecho internacional, y solamente como perpetradores. Deben ser tratados de conformidad con las normas y reglamentos internacionales de justicia para menores y dentro del marco de justicia restitutiva y reintegración social.

Medidas antiterroristas

Un creciente problema relacionado con los niños envueltos en procesos con la justicia se refiere a las políticas antiterroristas, especialmente las prácticas de detención. Mientras que el derecho internacional exige que el tratamiento de los niños se centre en la reintegración, las medidas antiterroristas que cada vez se aplican en mayor medida y la práctica de los tribunales nacionales han dado como resultado a veces la detención prolongada de los niños y otras violaciones contra las normas internacionales de justicia para menores.

Por ejemplo, en abril de 2003, las autoridades de los Estados Unidos revelaron que niños de tan sólo 13 años se encontraban entre los extranjeros detenidos en la prisión de la bahía de Guantánamo. Un caso ampliamente difundido se refiere a un niño que fue arrestado en el Afganistán en 2002 por crímenes que había supuestamente cometido cuando tenía 15 años de edad. Posteriormente fue transferido a la bahía de Guantánamo, donde ha estado detenido durante más de cinco años hasta febrero del 2008²⁰⁶. Hay niños sometidos a “detención administrativa” en el Afganistán, el Iraq e Israel. En Nepal se detuvieron a niños bajo la Orden sobre Actividades Terroristas y Desestabilizadoras, que no ha establecido una edad mínima y otorga a las fuerzas de seguridad amplios poderes para arrestar y detener a cualquier persona sospechosa

de estar asociada con grupos armados, incluidos los niños²⁰⁷.

Hay informaciones sistemáticas sobre muchos otros ejemplos en todo el mundo. El derecho internacional exige a los Estados que ofrezcan a los niños y niñas garantías especiales y atención, incluidas las protecciones jurídicas apropiadas para su edad. Las medidas de seguridad no pueden sustituir estas obligaciones. Como advirtió recientemente el Comité de los Derechos del Niño, las medidas para evitar y combatir el terrorismo no deben dar lugar a castigos retroactivos o no deliberados contra los niños²⁰⁸.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Se han logrado progresos considerables en la elaboración de un marco normativo mundial para proteger los derechos de los niños en las situaciones de conflicto. Pero sigue habiendo una dicotomía preocupante entre los avances en la esfera de las normas a nivel internacional y la incidencia de graves violaciones contra los derechos de la infancia en el terreno. Hay numerosos informes sobre el reclutamiento y el uso de niños en los conflictos y otras graves violaciones de los derechos de la infancia, que incluyen el asesinato, la mutilación, el secuestro y la violencia sexual.

Incluso en los casos en que los países han ratificado o se han adherido a los tratados internacionales, la promulgación de leyes nacionales sigue estando retrasada, y la ausencia de la voluntad o la capacidad para aplicar

las normas deja sin castigo una cantidad innumerable de violaciones contra los niños. En muchos casos, problemas prácticos y operacionales han menoscabado la legislación nacional. Los antiguos sistemas de justicia en los países que han sufrido un conflicto son a menudo disfuncionales o carecen de recursos; a veces, prácticamente no existen.

Se necesita un enfoque amplio a la justicia de transición que adopte una serie de mecanismos complementarios para resolver las diferentes necesidades de la sociedad, de las comunidades y de las víctimas individuales. Aunque se han realizado importantes esfuerzos encaminados a facilitar la participación de los

niños en estos mecanismos, todavía sigue habiendo desafíos, como la participación de las niñas, especialmente las que han sobrevivido a la violencia sexual.

Muchos años después de que ha terminado la guerra, los niños seguirán procurando que se cierren las heridas y se rindan cuentas, así como reparaciones materiales y apoyo emocional, verdad y reconciliación. Depende de los ciudadanos de todas partes “reconstruir mejor” e integrar las preocupaciones de los niños en las actividades más amplias para restablecer el estado de derecho, que ahora se reconoce como la base principal para promover la seguridad y una paz duradera.



Uganda © UNICEF/NYHQ2004-1153/LeMoyne

“Los huérfanos y los niños que viven en la calle se unen a las milicias en los puestos de guardia de los clanes para violar, saquear y matar gente. Son los guardias de seguridad de los jefes de la guerra. El mayor de ellos tiene 17 años. Les envían los jefes de la guerra. Si tratas de orientarles, te matan.” – Niñas y jóvenes de 14 a 17 años, Somalia

RECOMENDACIONES

El examen del estudio Machel presentado a la Asamblea General en 2007 realizó cuatro recomendaciones principales que afectan este capítulo. La primera aparece en la página 65; las otras tres se describen a continuación, junto a otras recomendaciones complementarias.

RECOMENDACIÓN 2 DE LA ASAMBLEA GENERAL

Poner fin a la impunidad de las violaciones contra los niños.

1. **Adoptar medidas específicas para eliminar la impunidad.** Los Estados que no estén envueltos en

un conflicto deben adoptar también medidas específicas para poner fin a la impunidad de las violaciones cometidas contra los niños en un conflicto. Estas medidas pueden incluir la adopción de disposiciones extraterritoriales para los crímenes pertinentes; garantizar que las disposiciones nacionales cumplan con las reglas y las disposiciones de la Corte Penal Internacional; aplicar el principio de universalidad cuando sea pertinente; garantizar que la legislación doméstica penalice el comercio de armas a los países con un historial de reclutamiento y utilización ilegal de niños soldados; y adoptar

disposiciones que aborden el lavado de dinero y permitan congelar los bienes de personas o entidades legales acusadas de violaciones graves contra los niños en un conflicto armado.

RECOMENDACIÓN 3 DE LA ASAMBLEA GENERAL

Conceder un carácter prioritario a la seguridad de la infancia.

2. **Reducción de la proliferación de armamento.** Los Estados deben examinar su legislación y prácticas domésticas a fin de abolir el comercio de armas a los países donde los niños participan en los conflictos armados, incluido el comercio de armas pequeñas y armas ligeras. Es preciso penalizar y juzgar a los culpables de las violaciones de los embargos de armas. Los Estados deben aplicar los instrumentos jurídicos existentes que abordan las minas terrestres y los restos explosivos de guerra y se les alienta a que ratifiquen la recientemente adoptada Convención sobre Municiones en Racimo y apoyen activamente su aplicación. Además, los Estados Miembros deben incluir en sus informes nacionales información sobre las medidas adoptadas o necesarias para proteger a los niños contra el flagelo de las armas pequeñas, en el marco del Programa de Acción de las Naciones Unidas.

Libano © UNICEF/NYHQ2006-1148/Brooks



RECOMENDACIÓN 4 DE LA ASAMBLEA GENERAL

Promover la justicia para la infancia.

3. Garantizar la coordinación y las actividades sostenibles para pasar de la crisis al desarrollo a largo plazo.

La comunidad internacional y los organismos de las Naciones Unidas en particular deben garantizar una coordinación mutua, así como con otros agentes (como los donantes, las ONG, los gobiernos nacionales) en su labor para establecer (o restablecer) tan pronto como sea posible el estado de derecho y un sistema de justicia que incluya un sistema diferente de administración de la justicia a los menores de edad. Este último debe estar en armonía con las normas internacionales y recibir el apoyo de vínculos institucionales con el sector social y los sistemas de protección de la infancia. Es preciso sostener y apoyar mutuamente las actividades de los diferentes agentes en las diversas etapas del proceso, desde la crisis hasta la recuperación temprana y el desarrollo.

4. Aplicar un enfoque integrado a la justicia para los niños. Las políticas y los programas de los organismos de las Naciones Unidas deben adaptarse al Enfoque Común de las Naciones Unidas de justicia para los niños. Tanto los Estados como los organismos de las Naciones Unidas deben tener por

objetivo integrar las preocupaciones de los niños en las reformas legislativas, judiciales y del sector de la seguridad, incluidas las instituciones encargadas de la aplicación de la ley, como la policía.

5. Apoyar la participación de los niños en los procesos de justicia.

Los Estados y la comunidad internacional deben prestar apoyo a la participación de los niños en los procesos de justicia de transición aprovechando principios establecidos, como el interés superior del niño, y buenas prácticas definidas hasta la fecha con respecto a las medidas de protección de la

infancia y los procedimientos orientados hacia el niño. También deben proporcionar recursos adecuados para apoyar los procesos de justicia de transición y los programas afines para los niños, y la inclusión de éstos en los programas de reparación.

6. Mejorar el acceso de los niños a la justicia. Las Naciones Unidas y las ONG deben apoyar servicios jurídicos y parajurídicos basados en la comunidad para los niños, las familias y las comunidades, junto a programas que establezcan remisión, alternativas a la justicia y justicia restitutiva. ■

RECURSOS ÚTILES

Comité Internacional de la Cruz Roja, *Customary International Humanitarian Law*, editado por J. M. Henckaerts y L. Oswald-Beck, CICR/Cambridge University Press, 2005.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', S/2004/616, 23 de agosto de 2004.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Expert Discussion on Transitional Justice and Children', 10-12 de noviembre de 2005, documento final y documentos de antecedentes (adjuntos), Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia, 2005.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, tercera edición, UNICEF, Ginebra, septiembre de 2007.

No Peace Without Justice y Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, *International Criminal Justice and Children*, NPWJ y Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Nueva York y Florencia, septiembre de 2002.

UNICEF y el Centro Internacional para la Justicia de Transición, 'Children and Truth Commissions', Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia (de próxima aparición).



Iraq © UNICEF/NYHQ2003-0178/LeMoyne



7

SISTEMAS DE RESPUESTA

“La repercusión de los conflictos armados sobre los niños debe ser preocupación de todos y es responsabilidad de todos.”

– Estudio Machel de 1996

EVOLUCIÓN DE LAS MEDIDAS PARA REFORZAR LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

Casi todas las medidas adoptadas en favor de los niños afectados por los conflictos armados están basadas en un sistema: la combinación de tratados internacionales, políticas y programas nacionales, estrategias de financiación y estructuras de seguimiento y evaluación que sustentan la respuesta oficial a las violaciones contra los derechos de estos niños. Este capítulo aborda los avances y los desafíos desde la perspectiva de estos sistemas. Sus componentes se refieren a todos los sectores o temas relacionados con el cuidado y la protección de los niños afectados por los conflictos. (Los sectores y temas más específicos se analizan en el capítulo 8.) A pesar de los desafíos constantes que dificultan la protección y el cuidado de los niños afectados por los conflictos armados, el sistema mundial de respuesta ha evolucionado considerablemente desde el estudio de Graça Machel de 1996.

Este sistema está construido en torno a una base de reglas y de normas: la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos, que abordan el conflicto armado y la explotación sexual; los Convenios de Ginebra, que limitan la barbarie en la guerra; y el Estatuto de Roma, que establece la Corte Penal Internacional; todos ellos, en combinación con los que se mencionaron en el capítulo 5, codifican los derechos de los niños y las niñas y su necesidad de recibir una protección especial en las situaciones de conflicto armado.

“Un mundo apropiado para los

niños”, que es el documento final aprobado en la Sesión Especial en favor de la Infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en 2002, incluye en su Plan de Acción un objetivo fundamental sobre los niños afectados por los conflictos armados²⁰⁹. Consiste en que los gobiernos tendrán que “proteger a los niños de las consecuencias de los conflictos armados y garantizar el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los instrumentos de derechos humanos²¹⁰”. El documento añade 13 medidas que es posible adoptar para lograr este objetivo.

Otros elementos decisivos de las medidas de las Naciones Unidas para proteger a los niños contra los conflictos armados son las Resoluciones fundamentales 1539 (2004) y 1612 (2005) del Consejo de Seguridad. Estos dispositivos han culminado en la puesta en marcha de un Mecanismo de seguimiento de presentación de informes a escala de todo el sistema para supervisar las seis graves violaciones contra los niños en los conflictos armados (que se analizan más adelante en este capítulo). Las actividades de las Naciones Unidas han tenido también como consecuencia la creación de un grupo de trabajo compuesto por todos los miembros del Consejo de Seguridad, que evalúa sistemáticamente los progresos de las partes en conflicto en la preparación de planes de acción para liberar a los niños y niñas asociados con fuerzas y grupos armados. Este grupo de trabajo tiene también el mandato de sugerir nuevas medidas si no se logran suficientes progresos. Estos mecanismos y otras actividades de los asociados han

mejorado la coordinación, la recopilación de los datos y el seguimiento. A su vez, estos avances han generado respuestas más concretas y estrategias de prevención.

FUNCIONES Y ALIANZAS

Como señaló el estudio Machel de 1996, la repercusión de los conflictos armados sobre los niños “debe ser preocupación de todos y es responsabilidad de todos”. Sobre la base de todas estas normas, reglas y objetivos, hay una serie de directrices, políticas y procedimientos programáticos que sirven de orientación a las organizaciones especializadas y a los grupos técnicos que trabajan en favor de los niños afectados por los conflictos armados. El sistema se beneficia de la naturaleza diversa de las entidades participantes, que van desde los Estados Miembros de las Naciones Unidas hasta grupos comunitarios que incluyen organizaciones no gubernamentales (ONG), estructuras tradicionales, organizaciones de mujeres, grupos juveniles y autoridades religiosas. Todos ellos son esenciales en una cadena cuyos eslabones van desde el Consejo de Seguridad hasta el poblado más aislado. Los mandatos y las asociaciones son complementarios, e incluyen a los propios niños, como se analizó anteriormente en esta publicación. Este capítulo destaca los avances más importantes en este sistema de respuesta.

Agentes principales del sistema de las Naciones Unidas

Las funciones de la Oficina del Representante Especial del Secretario



Sri Lanka © UNICEF/NYHQ2006-1591/Noorani

General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados y de UNICEF, así como de otros organismos de las Naciones Unidas, se consideran generalmente como un aporte fundamental en la labor mundial de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados. A continuación se describen los organismos más importantes.

Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados.

Esta oficina, establecida por la Asamblea General, es uno de los resultados fundamentales del estudio Machel de 1996. El mandato de la oficina incluye evaluar “los progresos realizados, las medidas adoptadas y las dificultades con que se tropezó en la tarea de fortalecer la protección de los niños en las situaciones de conflicto armado”; aumentar la concienciación acerca del sufrimiento de los niños afectados; y colaborar estrechamente y fomentar la cooperación entre los gobiernos y los organismos intergubernamentales, el Comité de los Derechos del Niño y los organismos y mecanismos competentes de las Naciones Unidas, así como las organizaciones no gubernamentales²¹¹. La Oficina ofrece a los niños afectados por los conflictos armados en todo el mundo una voz independiente y moral de gran importancia. La oficina también desempeña una función directiva en la tarea de unir al sistema de las Naciones Unidas en nombre del Secretario General, de iniciar y

sostener con UNICEF el Mecanismo de seguimiento y presentación de informes a escala mundial, y de mantener el diálogo con los Estados Miembros y las partes en conflicto pertinentes. En conjunción con los equipos de país de las Naciones Unidas, la Oficina de la Representante Especial promueve la preparación de planes de acción para poner fin al reclutamiento y la utilización de los niños en los conflictos, y abordar otras violaciones graves contra los niños.

La tarea de la oficina ha sido fundamental para mantener el compromiso del Consejo de Seguridad en cuestiones relacionadas con la infancia. Con el apoyo de UNICEF y de asociados decisivos en el sistema de las Naciones Unidas y las ONG, ha desempeñado una importante función en el fomento del consenso político necesario para favorecer el Mecanismo de seguimiento y presentación de informes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en otras entidades.

La Representante Especial del Secretario General ha invertido una gran cantidad de tiempo y esfuerzo en misiones altamente publicitadas sobre el terreno en lugares afectados por conflictos armados, y estas visitas han servido para impulsar la defensa mundial en favor de las actividades de protección. También ha abordado con los gobiernos y las entidades no estatales cuestiones de rendición de cuentas y cumplimiento de normas en situaciones en que las realidades prácticas sobre el terreno podrían haber limitado la acción de los asociados del sistema de las Naciones Unidas y

de otros actores. Después de una serie de visitas sobre el terreno realizadas por la Representante Especial del Secretario General, las partes en conflicto han ofrecido compromisos para formular planes de acción con los que poner fin a la participación de los niños en los conflictos armados.

La Oficina de la Representante Especial preside un Equipo especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados. Trabaja para integrar la cuestión en todos los organismos, oficinas y mandatos de las Naciones Unidas, e identifica tendencias y políticas que es necesario debatir. Una responsabilidad fundamental del Equipo especial es verificar el informe anual del Secretario General sobre los niños afectados por los conflictos armados.

UNICEF. En su calidad de organismo de las Naciones Unidas encargado de la cuestión de la infancia, UNICEF es responsable de formular políticas en torno a las cuestiones relacionadas con los niños; apoyar las labores de promoción; establecer directrices e instrumentos de trabajo; aumentar la capacidad; y preparar y mantener respuestas eficaces en favor de la infancia, incluidos los niños y niñas afectados por los conflictos armados. UNICEF ha defendido sistemáticamente un programa que vaya más allá de simplemente responder a las necesidades de los niños que luchan en fuerzas armadas. También tiene como objetivo promover un enfoque basado en los derechos para garantizar un entorno protector para todos los niños afectados por los conflictos

armados. La respuesta de UNICEF se basa en sus Compromisos Básicos para la Infancia en Situaciones de Emergencia de 2004.

En respuesta a la recomendación del estudio Machel de 1996 de aumentar la capacidad para servir a los niños afectados por los conflictos armados, UNICEF ha establecido un equipo que se centra en la preparación de políticas y sistemas. Junto con el Mecanismo de seguimiento y presentación de informes, este equipo aborda la prevención del reclutamiento y la liberación de los niños asociados con las fuerzas y grupos armados, la violencia sexual, la protección de la infancia y las cuestiones psicosociales. En la mayoría de los países afectados por los conflictos armados, UNICEF y sus asociados han comenzado gra-

dualmente a dedicar recursos humanos, financieros y materiales específicos para esta cuestión. Además, ayudan a los gobiernos a aumentar su capacidad de respuesta, una cuestión que es de la mayor importancia para establecer mecanismos sostenibles e integrados destinados a prevenir y responder a las seis graves violaciones y a otro tipo de problemas.

En colaboración con la Oficina de la Representante Especial, UNICEF ha asumido la iniciativa de trabajar con el Comité Directivo del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes para establecer sistemas e instrumentos destinados a mejorar la calidad y sostenibilidad del mecanismo. UNICEF es también el organismo coordinador del Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia del Comité Permanente Interinstitucional del Grupo Mundial de Protección, que aborda la cuestión de los niños en situaciones de emergencia, incluidas las que se derivan de los conflictos armados.

Hay también otras entidades de las Naciones Unidas que desempeñan funciones y responsabilidades fundamentales con respecto a la infancia. El estudio Machel de 1996 indicó que todos los organismos de las Naciones Unidas “deben prestar especial atención a los niños afectados por los conflictos armados”²¹². Los sucesivos Secretarios Generales han hecho hincapié en la necesidad de asumir una responsabilidad colectiva para garantizar que esta cuestión no se considere como un tema específico de un solo organismo, y asegurar que la familia de las Naciones Unidas trabaje con los gobiernos y la

sociedad civil y con toda la comunidad humanitaria. En septiembre de 2004, el entonces Secretario General Kofi Annan presentó a la Asamblea General una “Evaluación completa de la acción de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados”²¹³. Muchos de los temas que se señalaron en esa evaluación siguen siendo pertinentes hoy en día.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Este Departamento ha ampliado considerablemente la incorporación de las cuestiones relacionadas con la infancia en las operaciones de mantenimiento de la paz. Esto incluye una mayor cobertura de los derechos y la protección de la infancia en la capacitación de los encargados del mantenimiento de la paz, como recomendó la Sra. Machel en 1996. También ha generado otro avance importante: la incorporación de asesores sobre protección de la infancia en las misiones de mantenimiento de la paz. Después de comenzar por el despliegue de un solo asesor en Sierra Leona en 2000, el Departamento tiene actualmente desplegados más de 60 asesores en siete misiones de mantenimiento de la paz y una misión política²¹⁴. Una evaluación reciente realizada por el Departamento, “Lessons Learned Study: Child Protection – The impact of child protection advisers in peacekeeping operations”, reconoció la importante labor realizada por los asesores de protección de la infancia en la tarea de llamar la atención sobre los derechos de los niños afectados por la guerra. En muchos lugares, los

Filipinas © UNICEF/NYHQ2006-1453/Bito





Kenya © UNICEF/NYHQ2008-0470/Cranston

asesores de protección de la infancia han desempeñado una función fundamental en la puesta en práctica del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes y documentar las violaciones contra los derechos de la infancia. También han promovido un diálogo con las partes en conflicto y llevado a cabo una labor de promoción sobre cuestiones políticamente controvertidas²¹⁵.

Por medio de esta labor, el Departamento apoya a aquellos asociados en las operaciones que no pueden participar en una labor de promoción política abierta sobre las violaciones de los derechos de la infancia sin poner en peligro su labor a largo plazo. Como seguimiento del estudio sobre las experiencias adquiridas, el Departamento ha contratado a un funcionario de enlace para la protección de la infancia en la sede, encargado de formular una política en el departamento. Esta persona trabajará con los asesores de protección de la infancia sobre el terreno y colaborará con asociados como UNICEF y la Oficina de la Representante Especial.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. La función de esta oficina ha evolucionado desde el plano puramente asesor a una labor operacional. Su presencia sobre el terreno en Nepal y Uganda y su labor para proporcionar observadores de la situación de los derechos humanos en las misiones de mantenimiento de la paz han supuesto una importante contribución a la mejora del seguimiento y la presenta-

ción de informes sobre las violaciones y al aumento del nivel de conocimientos técnicos en la formulación de estrategias y medidas de respuesta. La Oficina ha desempeñado una importante labor en el seguimiento y la presentación de informes sobre graves violaciones contra los niños en sus operaciones de Nepal y Uganda. También ha desplegado un funcionario de enlace dedicado a los derechos de la infancia en su operación de país en Nepal. Sería importante establecer puntos de enlace similares sobre la infancia en todas las operaciones de país de la Oficina, siempre que sea posible.

Otra recomendación se refiere a la importancia de que la Oficina contrate a un funcionario de enlace a tiempo completo para la cuestión de los niños y los conflictos armados en la sede, con el objetivo de integrar mejor sus actividades de seguimiento y promoción basadas en el terreno. La Oficina también coordina la labor de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Consejo de Derechos Humanos, y el seguimiento, con respecto al cumplimiento de los tratados internacionales de derechos humanos, de los organismos creados en virtud de tratados, incluido el Comité de los Derechos del Niño. Como recomendó el Secretario General en su evaluación de 2004 a la Asamblea General, la Oficina debería contratar en su sede a más expertos sobre los derechos de la infancia.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El ACNUR ha desempeñado una importante función a la hora de llamar

la atención sobre las necesidades de los niños desplazados por los conflictos dentro de sus países o a lo largo de las fronteras. Como parte del proceso de reforma humanitaria, el ACNUR está asumiendo nuevas responsabilidades para proteger y prestar servicios a las personas internamente desplazadas, y dirige las actividades de protección, refugios de emergencia y coordinación y gestión de los campamentos. A comienzos de los años 1990, el ACNUR incorporó un oficial en la sede para coordinar las cuestiones relacionadas con los niños y niñas refugiados. En la actualidad, como parte de su estrategia de integración en materia de género y diversidad, requiere evaluaciones anuales de participación, un ejemplo importante para otros organismos. Cada dos años, el ACNUR evalúa la aplicación de los compromisos del estudio Machel sobre los niños. Se ha exhortado al ACNUR a que amplíe su personal de protección de la infancia sobre el terreno para supervisar, presentar informes, promover y responder mejor a las graves violaciones contra los niños en las poblaciones comprendidas en su mandato.

Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. El mandato de la Dirección es proporcionar un puente entre la respuesta humanitaria y el desarrollo a largo plazo después de la recuperación de un país al terminar un conflicto. Su creciente labor en la cuestión de los jóvenes y los conflictos es una esfera que requiere una mayor colaboración tanto en el marco del sistema de las

“Las ONG y las Naciones Unidas han trabajado en nuestras zonas, apoyándonos. Se marchan muy pronto y esto empeora las cosas.” – Mujer joven, 18, Sri Lanka

Naciones Unidas como con otros asociados, a fin de mejorar la coherencia en materia de políticas y programas para este grupo prioritario de edad, que comprende personas de 15 a 24 años.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios. Esta oficina trabaja con una red de oficinas de país que apoyan a los coordinadores humanitarios y a los equipos de país de las Naciones Unidas. Su labor en la protección de los civiles y en el seguimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad y los informes del Secretario General sobre este tema son un elemento importante de las políticas internacionales dedicadas a apoyar las iniciativas sobre los niños y los conflictos armados. La Oficina dirige también el proceso de solicitar apoyo de los donantes para los programas humanitarios de las Naciones Unidas, especialmente mediante el Procedimiento de llamamientos unificados y el Fondo Central de Respuesta a Emergencias.

Entre otras entidades de las Naciones Unidas que son fundamentales con respecto a las cuestiones relacionadas con los niños y los conflictos armados, cabe destacar: el Departamento de Asuntos Políticos, que puede contribuir a una incorporación más uniforme de las cuestiones relacionadas con la infancia en las tareas de mediación de acuerdos de paz; la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas, especialmente en lo que atañe a las repercusiones de las armas pequeñas y las armas ligeras; el Fondo de las

Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer, especialmente en su función directiva de la campaña para poner fin a la violencia contra la mujer; y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y su labor prioritaria en la salud de la reproducción, la violencia por razones de género y el VIH.

Mecanismos de seguimiento y presentación de informes

Uno de los avances más importantes durante los últimos 10 años ha sido la creación del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes, de conformidad con la solicitud que figura en las resoluciones 1539 y 1612 del Consejo de Seguridad. El nuevo sistema fue establecido en parte para abordar la falta de un mecanismo eficaz de aplicación de los derechos de la infancia en las situaciones de conflicto armado. Supuso la creación de un canal para vincular la información recopilada a escala del país, y la presentación de informes al Consejo de Seguridad y a otras organizaciones que pueden presionar a las partes implicadas a fin de que cumplan con los derechos internacionales de la infancia y con las normas de protección. El propósito es ofrecer al Consejo de Seguridad información precisa, fiable y oportuna sobre el reclutamiento y el uso de los niños por las partes de un conflicto armado en contravención del derecho internacional. Además, proporciona información sobre otras graves violaciones contra los niños en situaciones de conflicto armado

como fundamento para tomar las medidas oportunas.

Como se estableció en el informe de 2005 del Secretario General sobre la situación de los niños y los conflictos armados²¹⁶, el mecanismo se concentra en seis categorías de graves violaciones de los derechos:

- El asesinato o la mutilación de niños;
- El reclutamiento y la utilización de los niños asociados con las fuerzas y grupos armados;
- El secuestro;
- La violación y otros actos graves de violencia contra los niños;
- Los ataques contra escuelas y hospitales;
- La denegación de acceso a la asistencia humanitaria.

El Comité Directivo del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes, copresidido por la Oficina de la Representante Especial y UNICEF, es una iniciativa interinstitucional. Sus objetivos consisten en orientar a los equipos especiales de país en la labor de seguimiento y presentación de informes, incluidos el examen de los proyectos de informes, la determinación de las cuestiones de política, la prestación de orientación y la elaboración de instrumentos de trabajo. Últimamente, el comité se ha centrado en cuestiones técnicas relacionadas con la preparación de un concepto e interpretación comunes sobre las directrices mundiales del mecanismo. Es preciso que el Comité Directivo planifique más sistemáticamente su labor para garantizar el

compromiso interinstitucional con la iniciativa del mecanismo de seguimiento y presentación de informes a escala mundial y del terreno.

El Mecanismo ha logrado un éxito inicial considerable, aunque exige una mayor demanda de trabajo de lo que se había anticipado y por tanto requiere una gran inversión en recursos humanos, financieros y materiales. Se han establecido equipos especiales de país del Mecanismo en 11 países. Cada uno está dirigido por el funcionario de las Naciones Unidas de mayor rango en el país, ya sea el Representante Especial del Secretario General o el Coordinador Residente. La mayoría de los equipos especiales para la cuestión de los niños y los conflictos armados están copresididos por el Representante de UNICEF; otros, por los jefes de otros organismos. La Representante del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados desempeña una función decisiva en la labor de promoción para que el ejercicio de seguimiento y presentación de informes siga siendo un proceso verdaderamente interinstitucional que incorpore a todas las instituciones de las Naciones Unidas y las entidades encargadas de los derechos y la protección de la infancia.

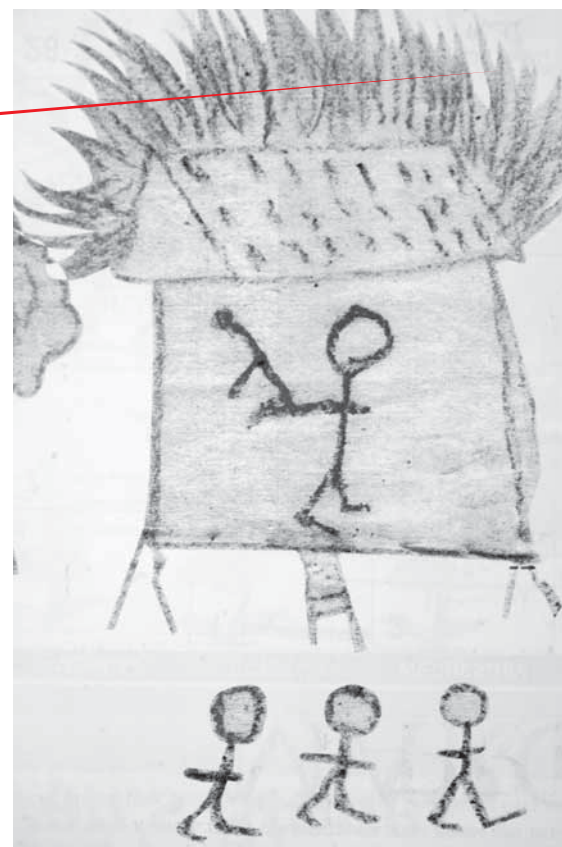
Un seminario organizado por UNICEF y la Oficina de la Representante en Pretoria (Sudáfrica) en abril de 2007 proporcionó una oportunidad única para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas entre los miembros de los equipos especiales de país, el personal de la sede y otros representantes. Esta labor

contribuyó considerablemente a la preparación de las directrices mundiales del Mecanismo, que exhortan a que se establezca un estudio sobre “el estado del conocimiento” para determinar todas las fuentes potenciales de información. Este estudio debe abordar el riesgo que representa aplicar el mecanismo para aquellos que proporcionan y recopilan información, así como para los testigos y las víctimas.

Recomendaciones

SISTEMA DE RESPUESTA MUNDIAL

- 1. Difundir información a todos los niveles.** Las Naciones Unidas deberían facilitar el acceso a las últimas investigaciones realizadas por los organismos de las Naciones Unidas, las ONG internacionales y locales, los Estados Miembros y otras partes interesadas. Esto ayudará al establecimiento de políticas nacionales y apoyará la ampliación de los proyectos, con repercusiones sostenibles sobre la infancia.
- 2. Generar más conocimiento.** Las partes interesadas, entre ellas las instituciones académicas y de investigación, deben aumentar sus inversiones para generar y gestionar conocimientos relacionados con los niños y los conflictos armados.
- 3. Establecer una serie común de indicadores y un sistema de gestión de la información.** Para facilitar un análisis más preciso de las tendencias a lo largo del tiempo, se necesitan indicadores mundiales basados en el terreno. Es de una importancia crucial establecer una



Filipinas © UNICEF/NYHQ2006-1460/Pirozzi

base de datos de referencia y un sistema para gestionar información (tanto cuantitativa como cualitativamente) sobre todas las cuestiones pertinentes.

- 4. Establecer un sistema de evaluación más firme.** Resulta decisivo mejorar la documentación y el análisis de las repercusiones de las actividades de prevención y respuesta sobre el bienestar de la infancia.

MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y PRESENTACIÓN DE INFORMES

- 1. Preparar directrices prácticas para los trabajadores sobre el terreno.** En estrecha consulta con los equipos especiales de país, el Comité Directivo del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes debería preparar un manual conciso para los responsables de la recopilación, presentación y análisis de los datos, así

como para las actividades de prevención y respuesta a escala de país. Los equipos especiales del Mecanismo deberían garantizar que los instrumentos seleccionados para la recopilación de datos complementen los enfoques descritos en las directrices.

2. Fomentar la capacidad de los asociados nacionales y locales.

Los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG internacionales deberían apoyar las actividades para fomentar la capacidad de los asociados en la protección de la infancia (nacionales y locales) que participen en el mecanismo de seguimiento y presentación de informes. Es preciso perfeccionar las aptitudes por medio de cursos de capacitación tradicionales, pero también es efectiva la utilización de mentores. Es necesario establecer conjuntos de capacitación en colaboración con el Comité Directivo del Mecanismo.

3. Tomar medidas para garantizar la seguridad de las víctimas, de los testigos y de las comunidades.

Es preciso evaluar a escala mundial las cuestiones de seguridad relacionadas con el mecanismo. Este proyecto, coordinado por la Oficina de la Representante Especial, UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y otros asociados mundiales, debe comenzar con un acuerdo sobre las precauciones que deben asumir los encargados de recopilar los datos en el terreno. También debe servir para capacitar al personal sobre el terreno en materia de seguridad, establecer un sistema de seguimiento de incidentes de seguridad y establecer planes de contingencia para responder a los incidentes. Las directrices, los manuales y la capacitación deberían, como mínimo, clarificar las obligaciones y los métodos de los observadores sobre el terreno para salvaguardar las identidades de las víctimas y los testigos.

4. Apoyar el mecanismo con recursos.

Un Mecanismo de seguimiento y presentación de informes satisfac-

torio no puede aplicarse en el marco de los recursos existentes, como lo indica la Resolución 1612. Los equipos especiales de país del Mecanismo tendrán que continuar fortaleciendo su capacidad mediante la contratación de personal dedicado y capacitado, y garantizando que todos los involucrados en el proceso reciban capacitación e información sobre los avances en materia de políticas. Todas las partes interesadas, incluidos los Estados Miembros, los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG, deberían dedicar un mayor nivel de recursos humanos y financieros para consolidar los mecanismos de seguimiento, presentación de informes y respuesta. Los donantes deberían seguir financiando las actividades de prevención y de respuesta debido a que son una parte integral del mecanismo.

5. Integrar a los asesores de protección de la infancia en las misiones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Departamento de Asuntos Políticos.

En los países dedicados a la aplicación del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes, los directores de las misiones de mantenimiento de la paz y asuntos políticos copresiden los equipos especiales de país de las Naciones Unidas junto a UNICEF. Los asesores de protección de la infancia deberían integrarse en todas las misiones pertinentes de mantenimiento de la paz y de asuntos políticos para garantizar que todo el personal incorpore un enfoque basado en los derechos de la infancia en la realización de sus funciones²¹⁷.

COLABORACIÓN INTERINSTITUCIONAL Y REFORMA HUMANITARIA

El estudio Machel de 1996 hizo hincapié en que la protección de los niños “debe ser un aspecto fundamental de la política de las Naciones Unidas en las esferas humanitaria y de establecimiento y mantenimiento de la paz, y se le debe conceder prioridad en los procedimientos humanitarios y de

derechos humanos vigentes”. También pidió mecanismos interinstitucionales para dar la suficiente prioridad a la infancia²¹⁸. En el proceso de toma de decisiones de las Naciones Unidas se han logrado mejoras en la integración y la asignación de prioridades de las preocupaciones relativas a la infancia, como por ejemplo en las deliberaciones de los comités ejecutivos de la organización.

Junto al Comité de Políticas del Secretario General, los Comités Ejecutivos de Asuntos Humanitarios y de Paz y Seguridad son los más importantes en lo que atañe a las decisiones que requieren una respuesta a la situación de los niños afectados por los conflictos armados²¹⁹.

Establecido en la Resolución 46/182 del 19 diciembre 1991 de la Asamblea General, el Comité Permanente entre Organismos²²⁰ es el mecanismo principal para la coordinación interinstitucional de la asistencia humanitaria. El Comité Permanente entre Organismos tiene una composición única, ya que incluye a las principales entidades de las Naciones Unidas y a otros asociados que no pertenecen a la organización. Bajo la dirección del Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios y el Coordinador de Socorro de Emergencia, la labor del Comité consiste en:

- Formular y acordar políticas humanitarias a nivel de todo el sistema;
- Asignar responsabilidades entre los organismos en los programas humanitarios;
- Promover los principios humanitarios;
- Definir esferas con deficiencias en los mandatos o una falta de capacidad operacional;
- Formular y acordar un marco ético común para todas las actividades humanitarias²²¹.

La función cada vez más amplia del Comité con respecto a las cuestiones relacionadas con la infancia se refleja en el número de directrices que ha emitido durante el último decenio.

A escala del terreno, el estudio Machel de 1996 pidió que los niños y los conflictos armados quedaran reflejados “en el mandato de los coor-

“Destruyeron nuestra casa durante la guerra y emigramos al Pakistán. Vivimos 10 años en el Pakistán. Regresamos al Afganistán. Tenemos un sitio para construir nuestra casa, pero no tenemos dinero para pagar. Hemos alquilado una casa y ahora vivimos allí, pero nos cuesta trabajo pagarla.”

– Hombre joven, 17 años, Afganistán

dinadores residentes y de asistencia humanitaria y de las personas con responsabilidades políticas, como los representantes especiales del Secretario General²²². La capacidad de liderazgo y el compromiso con respecto a los temas relacionados con la infancia por parte de estos representantes del sistema de las Naciones Unidas han mejorado durante los últimos 10 años. Por ejemplo, los representantes especiales y los coordinadores humanitarios promueven de manera más sistemática las preocupaciones específicas relacionadas con la infancia y ofrecen su capacidad de liderazgo para el seguimiento, la presentación de informes y las intervenciones con respecto a las violaciones graves contra los niños. Las entrevistas realizadas para el examen estratégico²²³ reflejaron un aumento en el número de organismos comprometidos con los niños y los conflictos armados. Además de UNICEF, en la actualidad otras entidades de las Naciones Unidas sobre el terreno expresan su preocupación en relación a la infancia, especialmente la Oficina del Coordinador de la Asistencia Humanitaria para Asuntos Humanitarios, las operaciones para el mantenimiento de la paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR.

Las Naciones Unidas están llevando a cabo un proceso de reforma en toda la organización que ha impulsado considerablemente al sector humanitario. El proceso de reforma tiene por objetivo clarificar la rendición de cuentas en todos los sectores, preparar normas y directrices comunes, mejorar la recopilación de información y

establecer nuevos mecanismos de financiación para situaciones de emergencia y después de un conflicto.

En 2005, el Comité Permanente entre Organismos ha adoptado un “enfoque por grupos” para la cooperación interinstitucional. Su objetivo es aumentar la capacidad de respuesta y la eficacia en las situaciones de emergencia mediante el fomento de las capacidades generales y la consolidación de una capacidad de liderazgo previsible, de alianzas interinstitucionales más firmes, de una mayor rendición de cuentas y de una mejor coordinación y asignación de prioridades sobre el terreno²²⁴. Este enfoque ha mejorado la prestación de servicios a los niños afectados por los conflictos.

Reforzar la sociedad civil y las estructuras sociales de apoyo

En los países afectados por los conflictos, la sociedad civil –como por ejemplo los medios de comunicación, las ONG locales, las organizaciones religiosas, y el sector privado y los grupos y redes comunitarios– operan a menudo de manera paralela al gobierno y a las operaciones internacionales de socorro. La sociedad civil comparte la tarea de prestar servicios y proteger a los niños contra el peligro. Con mucha frecuencia, estos grupos son los primeros que llegan al terreno y ofrecen asistencia allí donde otros grupos no pueden hacerlo.

Redes de promoción. Además de los organismos operacionales, durante los últimos 10 años han surgido o se

han consolidado numerosas redes de promoción. Estas redes –que incluyen la Coalición para poner fin a la utilización de niños soldados, la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia y la Watchlist on Children and Armed Conflict– han proporcionado considerable ayuda para llegar a los niños y generar medidas destinadas a evitar y abolir el abuso contra los niños y las niñas en las situaciones de conflicto. La Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, por ejemplo, produce cada cuatro años un amplio informe sobre el reclutamiento y el uso de los niños por las fuerzas armadas y los grupos armados. Aunque no se refieren específicamente a los niños, los informes *Landmine Monitor*, una iniciativa de la Campaña Internacional para prohibir las minas terrestres, presentan información pertinente acerca de las repercusiones de la guerra sobre la infancia.

Organizaciones no gubernamentales locales. Incluso más cerca de la primera línea de defensa de los niños afectados por los conflictos se encuentran las ONG locales. Los grupos de mujeres, las organizaciones religiosas, los grupos culturales y otras asociaciones comunitarias ofrecen sistemáticamente asistencia o contribuyen a supervisar la situación de los niños. Al aprovechar su acceso a las situaciones locales y su conocimiento de las mismas, desempeñan una función fundamental en la prestación de servicios, el seguimiento y la protección. Las organizaciones de la sociedad civil proliferan a menudo en respuesta a una crisis, y pueden

seguir operando después del conflicto. Pero sin una coordinación eficaz, hay veces en que sus tareas se superponen unas a otras.

Como se indicó en los capítulos 3 y 9, los grupos juveniles y los propios niños son un recurso importante, ya que se prestan un apoyo mutuo y trabajan para fomentar la paz. Como las ONG, estos grupos no siempre tienen los recursos suficientes para llevar a cabo su labor. Pero una inversión en capacitación, formación y asociaciones de colaboración pueden dotarles de la necesaria autonomía para contribuir más eficazmente a la protección y atención de los niños y niñas en sus comunidades.

Dirigentes y organizaciones religiosas.

Las entidades confesionales puede ser una fuente de resistencia y firmeza comunitaria durante una crisis. Necesitan más atención de los organismos internacionales para mejorar la interpretación de cómo y cuándo deben trabajar, y con quién y con el apoyo de quién. Los dirigentes de las instituciones religiosas pueden desempeñar también una función decisiva en el fomento de la paz y la reconciliación. Entre otros ejemplos cabe destacar la función del obispo Desmond Tutu en Sudáfrica y en otras partes, y la coalición de grupos eclesiásticos de Filipinas que trabajaron como mediadores entre el Gobierno y el Frente Democrático Nacional. También pueden desempeñar una importante función en la protección de la infancia. Los dirigentes religiosos y las organizaciones confesionales tienen a menudo acceso a amplias redes

mundiales, que resultan útiles para movilizar a las personas en torno a la atención y protección de los niños.

Los medios de comunicación. Los medios de comunicación tienen una función que desempeñar concienciando al público sobre los derechos de la infancia, informando sobre violaciones contra los niños y proporcionando a los niños y los jóvenes la oportunidad de expresar sus propias ideas y opiniones. La ONG Search for Common Ground ha iniciado proyectos de radio juveniles en Angola, Burundi, Liberia, la República Democrática del Congo y Sierra Leona. Estos proyectos alientan el diálogo al permitir que los jóvenes expresen sus opiniones sobre una amplia gama de temas que les afectan, como la desmovilización de los niños y niñas asociados con las fuerzas y grupos armados, los derechos de la infancia y los conflictos interétnicos. En Nepal se han llevado a cabo proyectos similares.

Encauzar el poder de los medios nacionales de comunicación como asociados en el intercambio de información, en las labores de promoción y en la concienciación resulta decisivo para promover la paz e impulsar un cambio positivo. También es necesario realizar actividades para sensibilizar a los medios de comunicación sobre la necesidad de que utilicen un criterio ético cuando informen sobre cuestiones relacionadas con la infancia y sobre las mejores prácticas en la cobertura de temas relacionados con la niñez. Dado el carácter delicado que presentan los temas relacionados

con los niños afectados por los conflictos armados, la cobertura por parte de todos los medios de comunicación debería reflejar un código de conducta centrado en salvaguardar el interés superior del niño y asumir el principio de no causar ningún daño.

El sector privado. Debido al reconocimiento cada vez mayor de la función de las empresas y de las “economías de guerra” en situaciones de conflicto, la participación del sector privado es decisiva. Las investigaciones de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y Sierra Leona, por ejemplo, expusieron la complicidad de algunas empresas internacionales, y como respuesta, las entidades empresariales comenzaron a regular los flujos comerciales y a apoyar las normas de derechos humanos. La Peace Diamond Alliance en Sierra Leona unió a dos importantes compradores con el gobierno, las ONG y los donantes. En la actualidad, regulan conjuntamente la producción de diamantes, realizan un seguimiento de la violencia y prohíben el uso del trabajo infantil²²⁵.

Los análisis realizados para el examen estratégico Machel determinaron la existencia de nuevas e importantes esferas de acción. Una de ellas es que resulta necesario considerar las compañías del sector privado como titulares de obligaciones para contribuir a la realización de los derechos de la infancia. Esto exige la promoción de una nueva interpretación de la responsabilidad social empresarial y de los derechos de los niños en las situaciones de conflicto armado. Algunas



Iraq © UNICEF/NYHQ2007-2322/Kamber

de las medidas más prometedoras incluyen la cooperación entre los Estados Miembros y las empresas multinacionales. Los Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, por ejemplo, promueven evaluaciones de los riesgos contra los derechos humanos y capacitación de los encargados de la seguridad. La Iniciativa para la transparencia en las industrias de extracción establece un grado de transparencia de los ingresos en materia de impuestos, regalías y tarifas que las empresas pagan a los gobiernos anfitriones. Las Directrices para Empresas Multinacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas representan una asociación importante cuyos criterios deben reflejar prominentemente los derechos de la infancia²²⁶.

Redes de protección a la infancia.

En muchos países, las redes de protección de la infancia desempeñan diversas funciones, como la promoción, la coordinación entre sectores, el intercambio de información y la armonización de los enfoques programáticos²²⁷. Por lo general, estas redes se han constituido para abordar un tema concreto, como la liberación y reintegración de los niños relacionados con grupos armados o los niños separados. Sus miembros suelen provenir de diversas esferas, y entre ellos cabe destacar los organismos de las Naciones Unidas, los departamentos gubernamentales y los grupos de la sociedad civil.

Por lo general, estas redes no llevan a cabo labores de seguimiento

y presentación de informes sobre los derechos de la infancia, pero en algunos casos han sido movilizadas para contribuir al Mecanismo de seguimiento y presentación de informes de las Naciones Unidas. En Somalia, por ejemplo, se han organizado grupos comunitarios para contribuir a documentar las graves violaciones contra los niños y para recopilar información sobre el desplazamiento interno y sus repercusiones sobre las comunidades.

Desarrollar sistemas nacionales

Un elemento esencial en la idea de proteger los derechos de la infancia en tiempos de conflicto es la responsabilidad principal que tiene el Estado de respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos de todas las personas que se encuentran dentro de su territorio. La Convención sobre los Derechos del Niño, como todos los demás instrumentos importantes de derechos humanos, reitera las responsabilidades del Estado, tanto en tiempos de paz como en épocas de guerra y de conflicto interno.

Sin embargo, está claro que los gobiernos nacionales de los países afectados por conflictos tienen dificultades para prestar servicios esenciales y llegar a las poblaciones necesitadas. Las principales situaciones de emergencia movilizan la presencia de organizaciones internacionales a gran escala, que pueden convertirse rápidamente en una sustitución de las capacidades en lugar de un fomento de la capacidad. Cuando estos agentes internacionales se retiran, el país puede quedar privado de las capaci-

dades de protección para actividades como el rastreo de las familias y la reunificación, o la asistencia para vincular a las víctimas de la violencia por razones de género con los servicios públicos. Entre las soluciones a estas cuestiones cabe destacar el desarrollo de las aptitudes necesarias para integrar gradualmente los servicios en los programas y planes nacionales.

En el marco de los sistemas nacionales, el fomento de la capacidad para proteger a los niños contra la violencia, la explotación y el abuso está sometido a obstáculos concretos. Debido a que las cuestiones de este tipo pueden ser culturalmente sensibles, políticamente controvertidas o centrarse en grupos marginados, hay veces en que la voluntad política para asignarles un carácter prioritario se debilita. Incluso cuando los gobiernos quieren participar, puede que los sistemas de justicia y bienestar social del Estado, y las comisiones nacionales de derechos humanos, carezcan de la capacidad necesaria.

Un enfoque que haga hincapié en la integración de los sistemas y la coordinación de las intervenciones, y que incorpore al gobierno nacional, a la sociedad civil y a los organismos internacionales puede servir para ampliar la escala de los servicios. Esto exige un compromiso a largo plazo; no se puede lograr únicamente mediante una financiación de emergencia a corto plazo. Los gobiernos nacionales deben trabajar estrechamente con los equipos especiales del Mecanismo de seguimiento y presentación de informes para fomentar la capacidad, a fin de evitar las violaciones, responder a



Myanmar © UNICEF/NYHQ2008-0344/Dean

ellas y garantizar la puesta en práctica de mecanismos sólidos de rendición de cuentas.

Recomendaciones

1. Mantener la integración en las Naciones Unidas y en otras organizaciones. Es preciso nombrar altos funcionarios de enlace sobre la protección de la infancia en todos los organismos, departamentos y oficinas pertinentes de las Naciones Unidas, y en las operaciones sobre el terreno. Hay que llevar a cabo evaluaciones periódicas para medir los progresos en la integración con respecto a una serie de criterios específicos: (a) el alcance en que la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados se lleva ante los más altos niveles del proceso de toma de decisiones de los Estados Miembros del sistema de las Naciones Unidas, incluidos los órganos rectores de los organismos, los fondos y los programas; (b) el compromiso de los directivos superiores con este tema y con la promoción de las preocupaciones; (c) la integración de estas preocupaciones en los marcos de doctrinas y políticas, los planes estratégicos, los mandatos operacionales y los programas y las actividades; (d) la idoneidad de los conocimientos, la información técnica y la capacitación dentro de los organismos para servir de base de las políticas, estrategias y operaciones; y (e) la idoneidad en materia de recursos para apoyar estas medidas.

2. Las oficinas de los refugiados y de los derechos humanos: contratar en la sede a más expertos sobre derechos de la infancia. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debe contratar en la sede a un funcionario de enlace a tiempo completo para la cuestión de los niños y los conflictos armados a fin de integrar mejor sus actividades de seguimiento y promoción sobre el terreno.

3. Establecer y fortalecer estructuras y sistemas nacionales. Por medio de evaluaciones de grupo, planes de trabajo y capacitación, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG internacionales deben contribuir a transferir funciones al gobierno y a la sociedad civil. Esto exige integrar gradualmente las medidas en las políticas, planes y programas nacionales. También requiere ayudar a los gobiernos y a la sociedad civil a abordar problemas como la falta de recursos.

4. Respuestas coordinadas. Los sistemas integrados facilitan la coordinación entre los gobiernos nacionales, la sociedad civil y los organismos internacionales. Esto, a su vez, facilita la ampliación de la escala de las actividades y ofrece mayores beneficios a un grupo más amplio de niños. Los donantes y los asociados internacionales deben reconocer que este proceso es a largo plazo, y deben comprometer recursos para que tenga éxito.

5. Proporcionar tecnología. Los donantes, las organizaciones

internacionales y las empresas privadas deben colaborar para definir la información viable y la tecnología de la comunicación apropiada en situaciones de crisis. Deben garantizar la transferencia de esta tecnología a los agentes nacionales y locales, y que se capacite al personal en la utilización y mantenimiento de la misma.

6. Descentralizar los mecanismos para establecer asociaciones. Las Naciones Unidas, las ONG internacionales y la sociedad civil local deben crear mecanismos para establecer asociaciones a escala nacional y/o subnacional. Una serie de países con grupos de trabajo o redes nacionales de protección de la infancia existentes han adoptado ya medidas en esta dirección, pero es posible adaptar y ampliar el modelo. En países complejos y con grandes poblaciones, el modelo puede reproducirse a escala subnacional, como ha ocurrido con los mecanismos de grupos temáticos en la República Democrática del Congo²²⁸.

ESTABLECER NORMAS MUNDIALES

El estudio Machel de 1996 hizo hincapié en que, en los conflictos armados, “todo aquel que esté encargado de prestar atención a los niños ha de regirse de forma coherente por un conjunto de principios, normas y directrices²²⁹”. Gracias al aumento en la cooperación internacional, durante los últimos 10 años se han establecido numerosas normas inter-

**“[Las Naciones Unidas] tienen que
ir a la base.” – Joven, 15 años, Nigeria**

institucionales. Muchas de ellas son el resultado de amplios procesos de consulta, un factor que contribuye a su aceptación y les dota de autoridad. Este conjunto cada vez mayor de normas de política y directrices para la práctica amplía el marco jurídico internacional en el plano de la ejecución.

En febrero de 2007, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia y UNICEF organizaron la reunión ministerial “Liberar a los niños de la guerra”, que culminó en un proceso mundial de consultas para actualizar los Principios de Ciudad del Cabo y otras orientaciones técnicas sobre los niños asociados con fuerzas y grupos armados. El primer documento final, patrocinado por 66 gobiernos, fueron los denominados Compromisos de París (mencionados en el capítulo 4). Este acuerdo reafirma el compromiso de los Estados con las normas internacionales de protección de los niños asociados con las fuerzas y grupos armados, y con las buenas prácticas que apoyan su liberación y reintegración. El segundo documento, los Principios de París, incorpora los conocimientos vigentes y las experiencias adquiridas en materia de desarme, desmovilización y reintegración. Su objetivo es ayudar a los trabajadores humanitarios a garantizar que estos procesos culminen en una mayor calidad de la atención y protección de la infancia²³⁰. Conjuntamente, los Compromisos de París y los Principios de París suponen una nueva serie de normas y directrices. Ofrecen coherencia entre las promesas gubernamentales, las obligaciones internacionales y los principios pro-

gramáticos y las mejores prácticas.

Entre las normas y directrices elaboradas durante los últimos 10 años caben destacar:

- Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (1997);
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998);
- Directrices Internacionales para la educación sobre los riesgos de las minas terrestres y las municiones sin detonar (1999);
- El boletín del Secretario General sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (2003)²³¹;
- Principios Rectores Interinstitucionales sobre Niños no Acompañados y Separados (2004);
- Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis crónicas y Reconstrucción temprana, de la Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia (2004);
- Directrices del Comité Permanente entre Organismos para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia (2004);
- Directrices de las Naciones Unidas sobre justicia para víctimas infantiles y testigos de crímenes (2005);
- Directrices del Comité Permanente entre Organismos aplicables a las Intervenciones contra la violencia por razón de género en

situaciones humanitarias (2005);

- Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración (2006);
- Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre salud mental y apoyo psicosocial en las situaciones de emergencia (2007).

**Desafíos para convertir
las políticas en acción**

Las nuevas normas y directrices han contribuido a unificar los enfoques. Esto, a su vez, mejora la armonización en la labor de promoción y en los programas, y contribuye a la coordinación y el establecimiento de estrategias comunes entre los asociados. Los resultados están a la vista. Por ejemplo, en una evaluación sobre la aplicación de las normas mínimas establecidas por la Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia, los participantes destacaron las mejoras en la participación de la comunidad y la coordinación, el análisis, la adopción de un enfoque más holístico de la educación, y una atención a la promoción y el fomento de la capacidad²³².

Los agentes humanitarios han tratado de ampliar la rendición de cuentas y el carácter previsible de sus medidas más allá de la adhesión voluntaria a las normas. La aprobación por parte del Comité Permanente entre Organismos del enfoque por grupos a la cooperación interinstitucional fue una medida decisiva (se analiza en mayor profundidad más

“Si uno va a la carretera de Fourah Bay hay muchos mendigos asistidos por niños. Cuando les veo no me siento bien porque los niños son de mi misma edad. ¿Por qué no pueden ir a la escuela, por qué no deben tener esa oportunidad? Y la mayoría de ellos ha sufrido a causa de la guerra. Sus madres han muerto o solamente tienen un padre o una madre, a quien tal vez le han amputado algún miembro. Por favor, deben construir casas para ellos, y luego educarlos.” – Mujer joven, 16, Sierra Leona

adelante). Por medio de una serie de indicadores para medir las mejoras, también se ha prestado una mayor atención al seguimiento y evaluación de los programas para los niños y los jóvenes en entornos de conflicto armado, y la aplicación de las normas y las directrices. Por ejemplo, UNICEF ha establecido un sistema de evaluación del rendimiento para sus Compromisos Básicos para la Infancia en Situaciones de Emergencia²³³.

Está claro que la mejora en el conjunto de normas y directrices (solamente algunas de las cuales se describen aquí) ha supuesto un avance para la aplicación de las conclusiones más importantes del estudio Machel de 1996. Sin embargo, en su conjunto, es preciso fortalecer e institucionalizar la aplicación de las normas sobre el terreno a todos los niveles. La experiencia ha demostrado que es necesario adaptar localmente y traducir las directrices, así como invertir aún más en la formación y fomento de la capacidad, como se indica más adelante.

Recomendaciones

- 1. El Comité Permanente debe garantizar que las cuestiones relacionadas con la respuesta programática para los niños afectados por los conflictos se incorporen en la nueva orientación sobre grupos, las normas comunes, las directrices y los instrumentos de evaluación.**
- 2. Ampliar la aplicación de normas y directrices.** Los Estados

Miembros, las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y las ONG internacionales deben concentrarse en incorporar las normas en sus documentos institucionales de política y operaciones, ya sean los procedimientos normalizados de utilización, los manuales o los planes estratégicos. Es preciso supervisar sistemáticamente los progresos hacia la armonización de las normas interinstitucionales, gubernamentales y de los donantes, por medio de un marco de indicadores y puntos de referencia. Sería útil que el Comité de los Derechos del Niño analice la aplicación de estas normas y directrices cuando examina las actividades de los Estados Miembros para incorporar el derecho internacional al derecho doméstico.

GARANTIZAR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA

El examen estratégico descubrió deficiencias y limitaciones generales en todas las esferas de trabajo sobre los niños afectados por los conflictos armados. Entre ellas cabe destacar la existencia de recursos humanos inadecuados; una financiación insuficiente, especialmente en lo que atañe a la oportunidad y la flexibilidad; una escasa adhesión a las normas y directrices; y una labor insuficiente de seguimiento, evaluación y documentación. Esta sección destaca los avances relativos a los recursos humanos y financieros.

Invertir en recursos humanos

Los organismos de las Naciones Unidas y los grupos de la sociedad civil necesitan más personal para supervisar las cuestiones relacionadas con los niños y los conflictos armados, presentar informes sobre el tema y responder al mismo, así como para aumentar la cobertura y la solidez de los sistemas de protección de la infancia. La protección de los niños afectados por los conflictos armados requiere mucho trabajo y exige aptitudes especializadas y experiencia. El apoyo a los recursos humanos es necesario a todos los niveles, incluidos el Equipo especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados del Consejo de Seguridad, los organismos de las Naciones Unidas que abordan estas cuestiones en la sede y en el terreno, las ONG y las organizaciones basadas en la comunidad.

Además, la comunidad humanitaria tiene que ampliar su labor de desarrollar la capacidad de las autoridades nacionales para que puedan asumir su responsabilidad de proteger a los niños. Siempre que sea posible, los organismos de las Naciones Unidas y los donantes deben facilitar una evaluación de las necesidades nacionales en materia de recursos humanos y trabajar con los gobiernos para establecer estrategias de desarrollo y gestión de recursos humanos. En las zonas afectadas por los conflictos, se necesitarán estrategias innovadoras para conservar a los funcionarios civiles cualificados, que podrían también necesitar apoyo en el lugar de trabajo.

La capacitación es un instrumento importante para mejorar la aplicación de normas y la calidad de la respuesta para los niños. A pesar de la amplia formación que se ofrece en todo el mundo, muchos sectores carecen todavía de personal adecuadamente capacitado. Los equipos mundiales del Comité Permanente entre Organismos han trabajado para definir las deficiencias en materia de capacidad de las actividades humanitarias en situaciones de emergencia en el caso de cada sector y preparar estrategias para abordar estas deficiencias.

En 1997, el ACNUR y la Alianza Internacional Save the Children presentaron una iniciativa de capacitación interinstitucional digna de señalar, Acción en Favor de la Infancia; UNICEF y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se unieron a la iniciativa en 1999. Consiste de 14 módulos de capacitación, incluido uno que abarca el derecho internacional y su aplicación en favor de la infancia, así como cuestiones específicas como los niños separados, la discapacidad, la educación, la concienciación sobre el peligro de las minas, la salud sexual y de la reproducción y el abuso y la explotación. Sobre la base de los resultados de la votación independiente realizada en 2006, el Comité permanente decidió revisar toda la iniciativa. Esta labor está todavía en marcha y ofrece una oportunidad excelente para integrar en el módulo de capacitación los últimos avances en normas y prácticas.

También en 2007 se publicó el conjunto de módulos de capacitación interinstitucional "Introducción a la protección de la infancia en situaciones de emergencia". UNICEF y los otros asociados²³⁴ llevan a cabo ahora campañas de capacitación regional en todo el mundo sobre la protección de la infancia en situaciones de emergencia.

Las listas de expertos son una modalidad de abordar la escasez de personal y realizar un rápido despliegue en situaciones de emergencia. Los grupos mundiales del Comité Permanente entre Organismos para la educación, la salud, la nutrición, la protección, y el agua y saneamiento, han establecido o están estableciendo listas de personal para que actúen como coordinadores de los grupos y ofrezcan apoyo técnico. ProCap,

administrado por el Consejo Noruego para los Refugiados, es una lista de especialistas en protección que puede servir para las situaciones de crisis. Tiene un acuerdo con UNICEF para ayudar a cubrir las necesidades de oficiales superiores de protección de la infancia. El Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz mantiene también una lista de expertos en protección de la infancia, de la cual obtiene asesores en la materia. Es importante ofrecer capacitación y explorar modalidades para ampliar al máximo la utilización de las listas de expertos.

Aumentar los recursos financieros

Los países donantes han reconocido que la financiación de medidas de prevención y respuesta de calidad para los niños afectados por los conflictos armados es fundamental, y por lo general han ofrecido su apoyo a este tipo de programas. Sin embargo, como destacó el informe del examen estratégico presentado en 2007 ante la Asamblea General, "la falta de recursos para niños afectados por conflictos es tan grande que es evidente que la financiación debe aumentar de una forma sustancial²³⁵".

Desde el estudio Machel, el compromiso para fortalecer la coordinación entre los donantes ha aumentado. Esto hace que el desembolso de fondos humanitarios sea más previsible, incluso para las "emergencias olvidadas". Esto permite también ofrecer un apoyo y asistencia a mayor largo plazo para los proyectos que se encuentran entre la respuesta de emergencia y la transición después del conflicto, y garantiza una mayor transparencia.

Los cambios en el sistema de financiación humanitaria de las Naciones Unidas durante el último decenio, incluidos los que se han llevado a cabo en el marco reciente de la reforma humanitaria, tienen que incorporar mejor las prioridades y sistemas de rastreo específicos para la infancia:

Procedimiento de llamamientos unificados. Administrado por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Procedimiento de

llamamientos unificados es un elemento fundamental de la financiación humanitaria. Se ha convertido en el instrumento principal para coordinar la planificación, aplicación y seguimiento de las actividades humanitarias, y ha mejorado la cooperación entre los gobiernos, los donantes, los organismos de asistencia, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, y las ONG. Como promedio, desde 1992, el Procedimiento de llamamientos unificados ha solicitado 3.100 millones de dólares al año y ha recibido 2.100 millones (68%).

Plan Común de Acción Humanitaria.

Cuando la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios elabora un llamamiento unificado en nombre de un país o de una región donde se produce una situación de emergencia humanitaria, el Plan Común de Acción Humanitaria es la base del llamamiento. Desafortunadamente, en sus justificaciones u objetivos no siempre se ha incluido un análisis relacionado específicamente con la infancia. Los Planes Comunes para varias regiones de África afectadas por los conflictos no han mencionado a la infancia o a temas relacionados con la infancia en sus secciones sobre "prioridades estratégicas para la respuesta humanitaria²³⁶". Una inclusión explícita de la programación centrada en la infancia en todos los Planes Comunes sería una forma muy valiosa de destacar las cuestiones infantiles en el proceso de llamamientos de las Naciones Unidas. El Formato de evaluación de necesidades del Comité Permanente entre Organismos, que rige la preparación de los Planes Comunes, debería servir de ayuda; en él figura una subsección sobre protección de la infancia, y la sección sobre educación aborda cuestiones como los ataques contra las escuelas y los maestros.

Fondo Central de Respuesta a

Emergencias. El Fondo Central es un instrumento financiero diseñado para garantizar una financiación previsible para intervenciones rápidas y situaciones de emergencia con escasos fondos. Hasta septiembre de 2008, el Fondo Central había comprometido 926 millones de dólares para casi 1.000 proyectos en 62 países²³⁷. Puede ser un mecanismo para financiar

emergencias olvidadas y crisis demasiado reducidas como para atraer la atención de los donantes bilaterales y de las ONG más importantes. Sin embargo, el Fondo Central recibe solamente una pequeña cantidad de asistencia humanitaria, por lo que sus efectos son limitados. También resulta preocupante el que los proyectos del Fondo Central deban cumplir el criterio de salvar vidas, ya que esto podría no ser compatible con el enfoque de derechos humanos que rige la asistencia humanitaria. El criterio de salvar vidas puede reducir la flexibilidad del Fondo Central y por tanto su capacidad para proporcionar recursos adecuados para las actividades de educación y protección.

Haití © UNICEF/NYHQ2004-0128/Kamber



Fondo de Respuesta a Emergencias. Este mecanismo permite a las ONG (que no tienen acceso al Fondo Central de Respuesta a Emergencias) y a los organismos de las Naciones Unidas a que respondan rápidamente a situaciones de emergencia mediante el desembolso de fondos iniciales en casos de necesidades humanitarias rápidamente cambiantes²³⁸. Por lo general, la cantidad es de 250.000 dólares o menos. Entre los países que han utilizado estos fondos cabe citar Angola, Etiopía, Indonesia, Liberia, la República Democrática del Congo y Somalia. Una evaluación temprana del mecanismo realizada por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios descubrió que su valor es mayor en la fase media de una situación de emergencia, al resolver las lagunas en la respuesta humanitaria, aumentar el acceso humanitario y facilitar que las ONG amplíen la escala de sus actividades²³⁹.

Fondo Humanitario Común/Fondos combinados. Estos fondos se pusieron a prueba en el Sudán²⁴⁰ y en la República Democrática del Congo para proporcionar recursos rápida y flexiblemente antes de que los fondos del Procedimiento de llamamientos unificados estén disponibles, y para ofrecer una mayor flexibilidad a los coordinadores humanitarios. Según una evaluación independiente, el éxito de los procesos de asignación descentralizados depende de la capacidad de los grupos, que varía ampliamente. La evaluación recomendó una mayor agilización del proceso de gestión para que el coor-

dinador humanitario tenga mayor capacidad de decisión²⁴¹.

Fondos de Depósito de varios Donantes. La utilización cada vez mayor de estos fondos representa una aplicación directa del programa de eficacia de la asistencia y de las iniciativas de reforma de las Naciones Unidas. Proporcionan financiación flexible, coordinada y previsible para apoyar las prioridades nacionales. En su estructura de gestión y en sus operaciones, estos fondos cumplen con los objetivos de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda²⁴², la responsabilidad nacional, la armonización con las prioridades nacionales y la coordinación²⁴³. Es difícil cuantificar la cantidad total de asistencia humanitaria, pero se calcula que alrededor del 10% se presta por medio de nuevos mecanismos. No hay pruebas concluyentes sobre si estos mecanismos lograrán reunir fondos eficazmente de forma imparcial y rápida, ni si aportarán fondos directos para las necesidades prioritarias. Existe la inquietud de que puedan introducir otro nivel de burocracia y nuevos costos de transacción sin que supongan una mejora²⁴⁴.

Para una descripción más completa de los recursos humanitarios es necesario incluir los fondos de los gobiernos que no son miembros de la OCDE, los fondos asignados a través de las fuerzas militares para las actividades humanitarias, los reembolsos de los diferentes grupos de exilados en respuesta a las crisis, los fondos recaudados públicamente por las ONG, las contribuciones empresariales y de



Iraq © UNICEF/NYHQ2007-1625/Kamber

las fundaciones, y las contribuciones de los Estados afectados, las comunidades locales y los hogares, que se suelen pasar por alto. La mayoría de estos datos o bien no se han recopilado o bien no se han cotejado. Se ha calculado que los donantes que no pertenecen al Comité de Asistencia al Desarrollo contribuyen en la actualidad al 12% de la financiación humanitaria oficial²⁴⁵. Su prioridad es el compromiso humanitario en los países vecinos y mantienen una firme preferencia por la asistencia bilateral, como por ejemplo a través del Movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, en lugar de por los mecanismos multilaterales²⁴⁶.

Continuidad de la financiación

Los donantes siguen proporcionando recursos para la prevención, la respuesta y la reconstrucción después del conflicto mediante tres canales distintos. Esta falta de continuidad en la financiación sigue obstaculizando las intervenciones en favor de los niños afectados por los conflictos armados. El socorro de emergencia a corto plazo sigue siendo el sistema preferido, a veces con plazos de tan sólo tres meses. Una financiación a corto plazo y fragmentada no ha facilitado un enfoque sistemático de una programación sostenible. Este enfoque contradice también el criterio de financiación flexible expresado en el concepto de la Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, un compromiso muy conocido de 24 organismos donantes, para garantizar que haya suficiente asistencia de emergen-

cia en el momento oportuno²⁴⁷.

En su evaluación de las repercusiones de las reformas en la financiación humanitaria, el Grupo de Políticas Humanitarias ha señalado que “la financiación humanitaria mundial hasta la fecha no parece ser cada vez más previsible o basada en las necesidades. Por el contrario, las tendencias de financiación de los gobiernos donantes contradicen las necesidades declaradas del sistema humanitario internacional²⁴⁸”. Un documento de antecedentes presentado al Comité Permanente entre Organismos y a la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias en julio de 2007 señaló que las reformas de las Naciones Unidas, los donantes y las ONG durante los últimos 10 años podrían haber mejorado elementos individuales del sistema, pero la estructura general es todavía intrínsecamente ineficiente²⁴⁹. Los donantes adoptan con frecuencia decisiones sin consultarse entre ellos, y las actividades colectivas para combinar fondos y adoptar decisiones conjuntas sobre la evaluación de las necesidades se consideran ineficientes y contrarias a una rápida prestación de servicios.

El desafío consiste en la manera en que se determina si la asistencia está llegando a los niños. Obtener datos para establecer si se ha producido un aumento en la asistencia que llega a los niños no resulta fácil. Muchos de los nuevos mecanismos no se refieren explícitamente a los niños o no desagregan sus datos por edad. Hay veces en que la financiación orientada a la infancia queda diluida dentro de amplias categorías de asistencia diri-

gida a “poblaciones afectadas” o “grupos vulnerables”. Los informes del Fondo Común Humanitario, Fondos Combinados y del Fondo Central de Respuesta a Emergencias deberían incluir indicadores sobre la asistencia humanitaria que beneficie específicamente a los niños afectados por conflictos.

Un examen del Procedimiento de llamamientos unificados para 11 países reveló una amplia disparidad en la manera en que se articulan las cuestiones relativas a la infancia²⁵⁰. Cada Plan Común de Acción Comunitaria se analizó utilizando los siguientes criterios: (a) análisis de las cuestiones sobre la infancia en la sección sobre “contexto y consecuencias humanitarias”; (b) objetivos orientados a la infancia incluidos en las prioridades u objetivos estratégicos a escala de país; y (c) objetivos orientados a la infancia incluidos en los objetivos del plan de respuesta.

En todos los Planes Comunes, excepto en uno, figuraban descripciones generales y estadísticas sobre cuestiones relacionadas con la infancia en la sección sobre el contexto y las consecuencias humanitarias. En la sección sobre prioridades estratégicas para la respuesta humanitaria, varios países o regiones (la República Democrática del Congo, la Región de los Grandes Lagos, Somalia y África occidental) no mencionaron temas sobre los niños o relacionados con la infancia. La programación infantil y centrada en la infancia se incluyó sin embargo en numerosos objetivos del plan. Aunque la tendencia parece ser integrar las cuestiones relativas a la infan-

cia en sectores/grupos, su inclusión explícita, especialmente en las prioridades estratégicas, es una valiosa modalidad para resaltar las cuestiones sobre la infancia y garantizar que reciba la prioridad adecuada.

Un problema de financiación adicional es la tendencia a asignar fondos a proyectos que abordan las necesidades de un subgrupo reducido de jóvenes, como los fondos para el desarme, la desmovilización y la reintegración, dedicados exclusivamente a trabajar con niños antiguamente asociados con fuerzas armadas y grupos armados, en lugar de destinarlos a la labor comunitaria en zonas donde estos niños regresan y donde los jóvenes no combatientes pueden ser incluso más vulnerables. Este problema afecta a todos los sectores y menoscaba las mejores prácticas de los enfoques multisectoriales basados en la comunidad.

Recomendaciones

1. Mejorar los recursos humanos y reforzar la base de conocimientos técnicos a todos los niveles.

Las partes interesadas más importantes, como los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las entidades de las Naciones Unidas deben invertir suficientes recursos para reforzar la base de conocimientos técnicos sobre protección de la infancia, incluidas las labores de seguimiento, presentación de informes y respuestas, tanto en materia de programación como de promoción. Deben dar un carácter prioritario

a la inversión en nuevos recursos humanos para resolver las crecientes necesidades de las entidades de protección de la infancia en la sede de las Naciones Unidas, y a escala regional y de país.

2. Ampliar el acceso a la capacitación a todos los niveles. El personal humanitario y el personal encargado del mantenimiento de la paz deben tener acceso a cursos de capacitación, al igual que los proveedores de servicios locales, como los maestros, los trabajadores de la salud y el personal de las instituciones nacionales. Los Estados Miembros, los donantes, las Naciones Unidas y las ONG internacionales deben ofrecer o apoyar la prestación de capacitación en las zonas afectadas por los conflictos, lo que facilitará un mayor acceso del personal de las ONG local y los organismos gubernamentales. Estas entidades internacionales y nacionales deben también apoyar a los dirigentes de las ONG locales para participar en programas y conferencias internacionales de capacitación. Es preciso evaluar sistemáticamente las consecuencias de la capacitación por medio de métodos como evaluaciones del conocimiento antes y después de la capacitación y evaluaciones sobre cómo se aplica el conocimiento.

3. Incorporar el análisis de temas en los documentos de planificación. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, con apoyo de UNICEF, debe garantizar

que las directrices del Plan Común de Acción Comunitaria requieran una articulación clara de los objetivos estratégicos relacionados con la infancia.

4. Garantizar la continuidad de la financiación durante la crisis y la recuperación. Los donantes y los organismos encargados de la ejecución deben determinar la forma de gestionar la financiación para garantizar la continuidad y sostenibilidad de programas fundamentales. Los donantes deben ofrecer a los organismos encargados de la ejecución una mayor flexibilidad y plazos más amplios para utilizar los fondos.

MEJORAR LA RESPUESTA DEL PROGRAMA, EL SEGUIMIENTO Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Los estudios, las evaluaciones y la observación cotidiana de la comunidad internacional dedicada a las cuestiones humanitarias y a los derechos humanos han aumentado la concienciación sobre los efectos devastadores que los conflictos armados tienen sobre los niños. Aunque existe un amplio acuerdo sobre la necesidad de obtener información precisa y amplia, la verdadera amplitud de las repercusiones sigue siendo difícil de definir.

Dos de los temas principales del examen estratégico Machel de 1996-2000 fue la necesidad de mejorar el seguimiento y la presentación de informes sobre las violaciones de los derechos de la infancia en los conflictos, y mejorar la información, la reco-

“El mayor desafío es la libertad de movimiento y el sistema de enseñanza.”

– Jóvenes, género no especificado, 17 a 20 años, Kosovo (Serbia)

pilación de datos y el análisis sobre los niños en conflicto²⁵¹. Durante los últimos 10 años se han iniciado muchos sistemas e iniciativas para mejorar el seguimiento, la presentación de informes y la respuesta. Sin embargo, todavía no se ha desarrollado plenamente un marco mundial eficaz para orientar las labores y apoyar la recopilación y consolidación sistemáticas de información. Debido a una insuficiente coordinación mundial de las tareas de recopilación y verificación, estos materiales no han estado fácilmente disponibles para todos en un lugar central.

El seguimiento, la presentación de informes y la respuesta, todos ellos elementos del mecanismo, son esenciales para garantizar que los niños reciban los mayores beneficios posibles de los programas. Pero también presentan a los profesionales numerosos problemas logísticos, conceptuales y metodológicos en situaciones de conflicto. Entre los problemas logísticos cabe destacar la dificultad de recopilar datos en entornos inseguros con poblaciones en movimiento. Los problemas para evaluar las repercusiones son aún más complejos cuando no hay datos de referencia, y el acceso a las poblaciones en entornos inseguros presenta limitaciones metodológicas y riesgos personales para los investigadores.

Marco común para el seguimiento del programa

Un marco común para el seguimiento del programa mejoraría el nivel de la programación en todo el sistema

mundial. Las actividades para establecer un marco de este tipo deberían aprovechar las labores existentes y hacer hincapié en una división del trabajo, mediante la cual los diferentes organismos y procesos estarían encargados de recopilar los datos.

Un punto inicial claro sería el marco que figura en “Un mundo apropiado para los niños”. A fin de aplicar sus objetivos y verificar sus progresos, los gobiernos deberían preparar planes nacionales de acción. El progreso se examinaría mediante informes periódicos del Secretario General a la Asamblea General²⁵². A finales de 2007 se preparó un informe general sobre los progresos cinco años después, pero en él figuraban muy pocos datos sobre los niños afectados por los conflictos²⁵³. Habría que ampliar y sistematizar aún más el examen de los datos que figuran en las bases de datos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y “Un mundo apropiado para los niños” para los países afectados por conflictos, como el que da inicio al capítulo 2 de este examen.

Los mecanismos en marcha para supervisar el cumplimiento con la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos constituyen otro sistema importante²⁵⁴. Las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados de UNICEF ofrecen datos muy valiosos sobre la situación de la infancia. Pero debido a la limitación de recursos y otros obstáculos, no siempre se han desagregado los datos para revelar el desplazamiento u otros efectos de los conflictos armados.

Debido a que las repercusiones alcanzan a todos los sectores, habría

que realizar un ejercicio para determinar cuáles son las iniciativas y sistemas existentes que podrían proporcionar datos sobre los niños. Un análisis de las deficiencias, que debería formar parte de este ejercicio, revelaría cuál es la información que está incompleta.

Entre las iniciativas y sistemas existentes que se pueden aprovechar cabe destacar el programa para el registro de bases de datos. Mediante su utilización, el ACNUR puede generar estadísticas y otra información sobre niños separados o no acompañados, así como sobre niños y adolescentes en riesgo. Esta categoría incluye a excombatientes, niños en conflicto con la ley, niños que encabezan sus hogares y están a cargo de sus hermanos más pequeños, niños con necesidades educativas especiales y niños en peligro de no asistir a la escuela. Los planes de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de recopilar datos de todos los grupos podrían contribuir también a establecer un sistema consolidado, siempre que estén desagregados por edad y género. En 2003, UNICEF presentó en Sri Lanka (y sigue operando) una base de datos para supervisar el reclutamiento de los niños en los grupos armados. Se ha recopilado numerosa información, pero el desafío ahora es difundirla adecuadamente.

Fortalecer el intercambio de información y conocimiento

El conocimiento debe utilizarse también como base para las políticas y los programas. La comunidad humanita-



República Centroafricana © UNICEF/NYHQ2008-0468/Holtz

ria produce una amplia cantidad de documentación y de datos relacionados con los niños afectados por conflictos. Pero gran parte de esta información sigue siendo invisible para los trabajadores e investigadores humanitarios, porque permanece a nivel local, disponible solamente en papel o inaccesible debido a problemas relacionados con la fiabilidad y viabilidad del acceso a Internet.

El estudio Machel contribuyó a fortalecer el interés académico y de los profesionales en la investigación. Dio como resultado numerosas iniciativas para documentar las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. Sin embargo, gran parte de esta investigación sigue siendo generada por instituciones del Norte, y las personas y entidades del Sur tienen a menudo dificultades para acceder a sus resultados. La Universidad de Columbia, junto a cuatro ONG internacionales (Christian Children's Fund, el Comité Internacional de Rescate, la Alianza Save the Children, y la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados), UNICEF y varias organizaciones locales están llevando a cabo un intento innovador para vincular la investigación y el aprendizaje. En 2008 planificaron la presentación de la iniciativa "Care and Protection of Children in Emergencies Agency Learning Network". El objetivo es establecer un consenso sobre las definiciones y normas, diseñar instrumentos de evaluación, establecer una base de conocimientos sobre los programas de protección de la comunidad, promover políticas y programas eficaces, fomentar la colaboración

institucional y movilizar recursos.

Es necesario que haya una financiación más independiente y comprometerse a asumir el máximo rigor, y esto debería incluir la creación de un mecanismo de examen colegiado para la investigación. La investigación puede contribuir al logro de varios objetivos, entre ellos el de eliminar mitos y el de impulsar un programa particular institucional o de promoción. Los niños y los conflictos armados es un tema emocional, y la guerra politiza inevitablemente el contexto de la investigación. Dadas estas realidades, es esencial asumir el máximo rigor y un examen colegiado para que la investigación contribuya a establecer políticas basadas en pruebas empíricas.

REFORZAR EL SISTEMA: EL CAMINO HACIA ADELANTE

Las nuevas iniciativas prometedoras y el ambiente de reforma representan una esperanza para mejorar las vidas de los niños afectados por los conflictos. Hay muchas oportunidades para garantizar que sus necesidades se representen en las estructuras, políticas y programas.

La aprobación de la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas supuso un avance decisivo: la era para poner en vigor las normas, los acuerdos y los instrumentos ha llegado. En un período relativamente corto de tiempo, el sistema internacional tiene que ampliar sus actividades para ofrecer a los niños la protección a la que tienen derecho desde el punto de vista jurídico. Establecer normas sin garantizar una aplicación adecuada

no sirve para enfrentarse de manera eficaz a la impunidad.

"Un mundo apropiado para los niños" ofrece una base firme para establecer un programa mundial que mantenga la prioridad de poner fin a las violaciones graves contra los niños, al mismo tiempo que se adoptan nuevas medidas para abarcar las muchas otras formas en que la guerra obstaculiza el desarrollo del niño, como por ejemplo la pérdida de educación, de salud, de nutrición, de servicios de agua y de higiene. El proceso de reforma humanitaria seguirá ofreciendo oportunidades para reevaluar la labor realizada y mejorar la respuesta. Unos mecanismos de financiación innovadores, con el apoyo de mejores datos en la evaluación de las necesidades, pueden remediar las deficiencias. Los agentes nacionales y locales, que son el elemento fundamental de cualquier respuesta destinada a ayudar a los niños necesitados, deben recibir un mayor apoyo. Los grupos y los individuos a todos los niveles del sistema deben seguir estableciendo vínculos que les permitan armonizar sus actividades y trabajar en pro de objetivos comunes, al mismo tiempo que respetan sus diferencias mutuas.

Los elementos del sistema para ayudar a los niños afectados por los conflictos armados están ahora claramente establecidos. Las nuevas instituciones, normas y mecanismos suponen una gran promesa para aliviar el sufrimiento de los niños. Abordar el problema de los niños afectados por los conflictos armados va más allá del reclutamiento y el uso de los niños y de las seis graves violaciones.

Establecer un entorno protector para los niños es decisivo en la tarea de abordar los problemas de todos los niños afectados por los conflictos armados. Entre los elementos de este entorno protector cabe destacar:

- Fomentar el compromiso y la capacidad de los gobiernos;
- Facilitar la aprobación y la puesta en vigor de la legislación;
- Un cambio en las actitudes, costumbres y tradiciones para garantizar que hacer daño a un niño sea algo universalmente inaceptable;
- Un debate abierto que elimine los tabúes existentes cuando se habla de temas como el abuso sexual y la explotación;
- Una mayor utilización de la propia capacidad de los niños para abordar cuestiones fundamentales, establecer estrategias de superación y ofrecer soluciones;
- Movilización de las capacidades de las familias y las comunidades;
- Orientación estratégica de los servicios, especialmente para mantener a los niños en la escuela y proporcionar a las mujeres y a las niñas alimentos, refugio y agua para que no se vean obligadas a aceptar “relaciones sexuales para sobrevivir”;
- Sistemas eficaces de inscripción de nacimiento y rastreo para la reunificación de las familias.

Aquellos que deseen fortalecer y participar de otra forma en la labor

que se realiza en entornos afectados por conflictos deben garantizar que la asistencia no sirva para agravar el conflicto o para enraizar la corrupción. Los “Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad²⁵⁵” ofrecen orientación para garantizar que una planificación apropiada preceda a las intervenciones y se

mantenga durante los programas, a fin de establecer garantías en las actividades de socorro e iniciar medidas preventivas para evitar una inestabilidad en el futuro. Todas las operaciones deben garantizar que el interés superior del niño sea el elemento principal de cualquier esfuerzo y que se utilice un enfoque basado en los derechos. ■

RECURSOS ÚTILES

Naciones Unidas, ‘Un mundo apropiado para los niños’, documento de las Naciones Unidas A/RES/S-27/2, Nueva York, 11 de octubre de 2002, <www.unicef.org/worldfitforchildren/files/A-RES-S27-2E.pdf>.

Naciones Unidas, ‘Evaluación completa de la acción de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados’, documento de las Naciones Unidas A/59/331, Nueva York, septiembre de 2004.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ‘Proteger a la niñez en los conflictos, Hojas informativas sobre la protección de la infancia, UNICEF, Nueva York, 2006, <http://www.unicef.org/spanish/protection/files/ninez_en_conflictos.pdf>.

B. Verhey, *What are Child Protection Networks? Global mapping and analysis in view of actions on monitoring and reporting of child rights violations in conflict affected areas*, Centro de Investigaciones Innocenti de UNICEF, Florencia, febrero de 2006, <www.unicef-irc.org/research/pdf/cpn_report_final_2006.pdf>.

Watchlist on Children and Armed Conflict, *The Power of Partnership: Guiding principles for partnerships to end violations against children during armed conflict*, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, julio de 2006, <www.watchlist.org/advocacy/policystatements/the_power_of_partnership.pdf>.

Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Youth Speak Out: New voices on the protection and participation of young people affected by armed conflict*, WCRWC, Nueva York, 2005, <www.womenscommission.org/pdf/cap_ysfinal_rev.pdf>.

R. Williamson, ‘Children and Armed Conflict: Towards a policy consensus and future agenda – Ten years after the Machel study’, Wilton Park Paper, West Sussex, Reino Unido, abril de 2007, <www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP840/pdfs/WP840.pdf>.

Refugee Studies Centre, ‘Education and Conflict: Research, policy and practice’, *Forced Migration Review* (supplement), julio de 2006, <www.fmreview.org/FMRpdfs/EducationSupplement/full.pdf>.



Sri Lanka © UNICEF/NYHQ2006-1583/Noorani



LA ATENCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS

“El conflicto armado pudo haber terminado, pero seguimos padeciendo otras clases de guerras, como pobreza, analfabetismo, desempleo, delincuencia juvenil y otras más.” – Hombre joven, 16 años, Angola

8.1 PRINCIPIOS Y ENFOQUES

“La guerra viola todos los derechos del niño”, declaró el Estudio Machel de 1996. “El derecho a la vida, el derecho a estar con su familia y con su comunidad, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo de la personalidad y el derecho a ser formado y protegido.”

Durante los 10 años que han transcurrido desde la publicación de ese informe, los esfuerzos para abordar la grave situación de los niños afectados por la guerra se han centrado en esferas temáticas de especial preocupación, que a menudo se relacionan con países específicos. Desde entonces, cada vez existe mayor acuerdo en torno al planteamiento del informe de que no es posible proteger y atender a largo plazo a los niños durante los conflictos armados mientras no se solucionen los múltiples factores que afectan a todos los niños y niñas en situaciones de conflicto.

Por ejemplo, es vital poner en marcha intervenciones para mejorar la salud, la nutrición, la educación, el agua y el saneamiento. Sin embargo, esas intervenciones no beneficiarán a niños con experiencias y necesidades diferentes, a menos que estén acompañadas de servicios multisectoriales, como salud mental y atención psicosocial.

Desde 1996 hemos visto una y otra vez cómo los conflictos armados alteran el tejido social de las comunidades; de hecho, acentúan la vulnerabilidad de los niños y las niñas, ponen en peligro su derecho a la supervivencia y el desarrollo, e incrementan el riesgo de marginación, maltrato y explota-

ción. Parte de la solución radica en que las comunidades dispensen cuidados y protección a más largo plazo, así como afanarse a la educación, que es el derecho de todos los niños. Cuanto más inseguro y frágil es el contexto, más probable será que estos derechos se violen o se incumplan.

Las iniciativas para afrontar estos problemas recibieron un gran impulso cuando el Estudio Machel examinó en profundidad las repercusiones de la guerra sobre los niños. Este capítulo ofrece una perspectiva general de los principios y los enfoques que, desde esa época, son cada vez más comunes en todos los sectores y ámbitos de respuesta. Toman en consideración la primacía de los derechos de los niños y sus diversas necesidades y capacidades.

EL MARCO JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN

Como se vio en el capítulo 6, el marco de normas y criterios internacionales sobre la infancia y el conflicto armado, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, proporciona el fundamento para la respuesta. La Convención compromete a los Estados Partes a: respetar las normas del derecho internacional humanitario que atañen a la niñez, garantizar la protección y el cuidado de los niños afectados por los conflictos armados, y tomar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica de los niños, así como también su reintegración social.

Los Estados Partes de la Convención deben asegurarse de que los derechos que se han comprometido a defender se apliquen a todos los niños que estén bajo su jurisdicción, incluidos los refugiados y los desplazados internos, independientemente de su condición o de la condición de sus progenitores. Pero a pesar de que el Estado es el principal responsable de hacer valer los derechos de los niños, las circunstancias pueden impedir que cumpla adecuadamente esta tarea. Los conflictos armados entorpecen enormemente la capacidad de los gobiernos centrales para prestar servicios públicos, como educación, salud, bienestar social, agua, saneamiento y seguridad, y les impiden garantizar la calidad de estos servicios o su prestación equitativa. Esta situación impone una mayor carga a las autoridades municipales y locales.

Pero el Estado no es el único responsable por el cuidado, la protección y el desarrollo de los niños. Los padres, las organizaciones comunitarias, los grupos religiosos y el sector privado desempeñan un papel fundamental en cuanto a la realización de los derechos de la infancia. Más allá de estos grupos, la magnitud de las necesidades insatisfechas de los niños en los países afectados por los conflictos ha generado la reacción de los responsables internacionales. El capítulo 7 se refirió a las iniciativas para crear un sistema coherente con estas organizaciones, cada una de las cuales tiene su propio mandato.

RESPONDER A LA SINGULARIDAD DE CADA NIÑO

El Estudio Machel de 1996 destacó la importancia de tomar medidas que tuvieran en cuenta la diversidad de los niños, que no constituyen un grupo homogéneo. Por ejemplo, las necesidades de los niños pequeños y de las niñas adolescentes son muy distintas. Pero aunque cada uno de los niños afectados por los conflictos armados haya tenido distintas experiencias, todos comparten los mismos derechos.

Los niños y los adolescentes también tienen aptitudes muy diferentes, cuyos límites no siempre se distinguen con claridad. En los primeros años de vida del niño, el hincapié recae en la supervivencia, con especial atención a la salud, la nutrición y la protección, aun cuando las investigaciones indican que el desarrollo cognitivo reviste la misma importancia²⁵⁶. Los niños pequeños tienen vulnerabilidades especiales, y su protección requiere la permanente colaboración y el apoyo de las personas encargadas de cuidarlos.

A medida que los niños crecen y entran a la escuela, se insiste más en la socialización, el desarrollo intelectual y la adquisición de aptitudes. La asistencia regular a la escuela puede convertirse en una importante fuente de protección. Durante la adolescencia, los jóvenes empiezan a asumir funciones de adultos, como la experimentación en materia sexual y la búsqueda de una vocación profesional. La presión de grupo, la conciencia política y las funciones sociales, como ser el “sostén” o el “defensor” de la

LAS ACTIVIDADES INICIALES DE SOCORRO GENERARON UN GRAN INTERÉS EN LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

A lo largo de la historia, las intervenciones para responder al sufrimiento de las personas afectadas por la guerra han contribuido inmensamente a poner de relieve los derechos de la infancia. Consternado ante las secuelas de las batallas que se libraron en Europa en el siglo XVII, el hombre de negocios suizo Henri Dunant se interesó por la deplorable situación de los prisioneros de guerra y de los no combatientes. Su labor condujo a la creación de la Cruz Roja y al Convenio de Ginebra de 1864, que sigue siendo la base del derecho internacional humanitario.

Medio siglo más tarde, Eglantyne Jebb organizó las actividades de socorro para los niños afectados por el bloqueo aliado luego de la Primera Guerra Mundial, sentando las bases de lo que llegaría a ser la Alianza Save the Children. Se convirtió en una gran defensora de los niños, y fue la autora y una de las principales promotoras de la Declaración de los Derechos del Niño, en 1923. Este documento inspiró la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Entre otros derechos, la Declaración original afirma que “el niño debe, en todas las circunstancias, figurar entre los primeros que reciban protección y socorro”.

familia, también forman parte de esta época de la vida.

El género influye notablemente en las vivencias de la infancia, y las necesidades de seguridad y protección de los niños y las niñas son muy distintas en las situaciones de conflicto. Por ejemplo, los niños son más vulnerables al reclutamiento por grupos armados, y frecuentemente se espera que empiecen a ganar dinero a una edad temprana. En cambio, las niñas afrontan un riesgo mayor de ser víctimas de abuso y violencia sexual, y generalmente se espera que se ocupen de las labores domésticas y que sean las primeras en renunciar a la escuela.

La manera como los niños afrontan la tensión psicológica propia del conflicto armado también depende de sus circunstancias particulares, que, a su vez, se relacionan con factores como la edad, el género, el tipo de personalidad, la historia personal

y familiar, y los antecedentes culturales. Además, los conflictos armados muchas veces obligan a los niños a asumir funciones que superan sus capacidades, y pueden afectar los procesos normales de transición. Debido a que los niños son los agentes de su propia protección, y a que los mecanismos para afrontar las dificultades exigen determinadas destrezas cognitivas, una prioridad es reforzar su desarrollo cognitivo a través de diversas etapas de la vida.

Las distintas maneras en que el conflicto armado configura las vidas de los niños pueden exponerlos a riesgos adicionales. Los que sufren de alguna discapacidad, los que tienen el VIH, los que viven en las calles o los que carecen de acceso a la escuela o a los servicios de salud son especialmente vulnerables. Así mismo, la separación de la familia, la violencia por razón de género, el desplaza-

“Este año no habrá campamento de verano. Eso es triste porque no podremos reunirnos con nuestros amigos.” – Niña, 13 años, Iraq

BRINDAR A LOS NIÑOS UN BUEN COMIENZO EN LA VIDA, INCLUSO EN MEDIO DE LA GUERRA

De acuerdo con diversas investigaciones, los primeros tres años de vida son decisivos para el desarrollo de las áreas cerebrales relacionadas con la inteligencia. En este proceso influyen la condición nutricional y de salud del niño, la estimulación que le proporcione el entorno y las interacciones con las personas y los objetos que lo rodean. Así pues, las experiencias de los primeros años tienen consecuencias para el resto de la vida.

Estudios de campo e investigaciones realizadas en las últimas décadas muestran que las intervenciones para promover el desarrollo físico, intelectual y emocional en la primera infancia y, especialmente, en épocas de tensión, son fundamentales para los niños pequeños y sus cuidadores, tanto de forma inmediata como a largo plazo. Los programas de desarrollo de la primera infancia constituyen un apoyo para las personas encargadas de cuidar a los niños y garantizan la calidad de la atención que necesitan para sobrevivir y prosperar.

En situación de conflicto armado, es crucial que la vida de los niños vuelva a la rutina lo más pronto posible. En esas circunstancias, la supervivencia y el desarrollo de los niños pequeños depende, incluso en mayor medida, de sus madres o cuidadores, y de la estabilidad del vínculo emocional que se forje entre ellos. En efecto, la proximidad emocional con el cuidador es tan importante como los demás factores, incluida la salud.

El diseño de las intervenciones en pro del desarrollo del niño en los primeros años debe partir siempre de la noción que sobre la infancia tenga la población seleccionada. Esas intervenciones deben abordar las distintas necesidades de los niños, de acuerdo con su etapa de desarrollo. También deben tomar en consideración los efectos de la guerra sobre las mujeres, las familias y las comunidades de las cuales dependen los niños. Se pueden utilizar varios recursos, entre ellos, las clases de paternidad, los centros comunitarios, los programas preescolares, el apoyo psicosocial, la estimulación temprana y las actividades lúdicas. En zonas de conflicto, desde el Chad hasta el Líbano, y desde los Balcanes hasta el Iraq, se han ejecutado programas que incluyen estos métodos, y otros más, para promover el desarrollo de los niños que están en la primera infancia.

miento interno o la condición de refugiado, y la vinculación actual o anterior con fuerzas u otros grupos armados pueden aumentar el riesgo de sufrir nuevas violaciones de sus derechos. La reacción de los niños depende de la acumulación de factores de riesgo, de sus aptitudes para encarar las dificultades, de las fuentes de apoyo disponibles y de otros recursos.

PROGRAMAS BASADOS EN LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

Cuando se publicó el Estudio Machel, en 1996, la Convención sobre los Derechos del Niño aún era un instrumento novedoso cuyos resultados no se conocían. Sin embargo, su perspectiva fresca y multidisciplinaria mostraba la interdependencia de todos los derechos de la infancia. La última década dejó importantes lecciones sobre el tipo de programas que más contribuyen a proteger estos derechos.

Organismos de las Naciones Unidas y otras entidades aplican actualmente lo que ha llegado a conocerse como “programación centrada en los derechos del niño”, con miras a hacer realidad los ideales plasmados en el derecho internacional humanitario y en las normas de derechos humanos. Aunque los programas sobre los derechos del niño se han ejecutado menos ampliamente en situaciones de conflicto que en otros contextos, existe acuerdo sobre la importancia de utilizar un enfoque inclusivo, multisectorial y basado en la comunidad. Esos métodos, que se pueden aplicar a una gama de respuestas, son fundamentales para minimizar la vulnera-

bilidad de los niños, fortalecer su capacidad de recuperación y mitigar las repercusiones del conflicto armado sobre sus vidas y sus perspectivas futuras. Esto es cierto, ya sea que se trate de sectores específicos –como la educación y la salud– o de aspectos concretos de la protección, como el apoyo psicosocial o la respuesta al reclutamiento de niños por parte de fuerzas o grupos armados.

Los programas centrados en los derechos del niño difieren de los programas centrados en las necesidades. Mientras que estos suelen responder solamente a las necesidades inmediatas, los primeros buscan crear un entorno propicio para el bienestar general de los niños. Además de fomentar acciones prácticas y la prestación de servicios, los programas centrados en los derechos de los niños se equilibran con iniciativas tendentes a protegerlos contra el maltrato y la explotación, promover su participación, fomentar la capacidad de las instituciones y los sistemas, apoyar las redes comunitarias y hacer rendir cuentas a las autoridades.

La manera de abordar las necesidades de los niños y las niñas debe reflejar su singularidad y el hecho de que todos hayan vivido una multiplicidad de experiencias. Los programas que abordan una sola experiencia –por ejemplo, haber sido madre en la adolescencia o haber sido reclutado por una fuerza combatiente– tienden a pasar por alto las diversas necesidades, derechos y capacidades de cada niño, así como las causas profundas de las circunstancias individuales, y no evitan que los vuelvan a reclutar o a explotar.

LA REINTEGRACIÓN DEBE FUNDAMENTARSE EN LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD

Tal como descubrió el estudio “De camino a casa”, efectuado por Save the Children en la República Democrática del Congo, en 2003, para los niños y sus cuidadores es muy importante que la ayuda para la reintegración parta de la comunidad. También advirtió que “el papel del niño no puede ser independiente de la familia y la comunidad”. Otros puntos sobresalientes del estudio fueron estos:

- **No es realista esperar que los niños sean autosuficientes. No es posible ayudar aisladamente a los niños; se les debe ayudar de común acuerdo con sus familias.**
- **La ayuda debe orientarse a los progenitores. Si esa ayuda se presta en presencia de los niños y en combinación con actividades de concienciación, servirá para mejorar el desempeño de los padres como cuidadores.**
- **Los niños quieren crecer con sus familias, sin que se les estigmatice.**
- **En vez de hacer hincapié en el tiempo que los niños pasan en los centros de tránsito, los programas de reintegración deben dar prioridad a la educación social y a las actividades de preparación para la vida activa en el seno de la comunidad.**
- **Los niños manifiestan que, para lograr una reintegración eficaz, se requieren dos o tres actividades al mismo tiempo, incluida la educación.**

Adoptar un enfoque basado en la comunidad. Según el Estudio Machel de 1996, “lo que se procura es demostrar cómo se puede asegurar el bienestar de los niños mediante soluciones de los conflictos armados y su secuela, basadas en la familia y en la comunidad, y demostrar que esas soluciones dan los mejores resultados cuando se basan en la cultura local y en un entendimiento del desarrollo de los niños”. Desde esa época, la experiencia ha ayudado a consolidar los métodos basados en la comunidad. Aprovechando las estructuras familiares, locales y nacionales existentes, este enfoque aspira a que los servicios y la protección lleguen a todos los niños de las comunidades.

Hasta ahora, las pruebas han demostrado que los programas de ámbito comunitario son más apropiados en ese contexto, y que sus beneficios para los niños y las familias afectados por la guerra son más sostenibles que los programas tradicionales basados en las necesidades.

Los programas y la protección a nivel comunitario implican abordar múltiples factores. ¿Tiene la comunidad la capacidad de identificar las medidas que es preciso tomar y poner en práctica? ¿La participación implicaría un costo alto para las familias que ya atraviesan una difícil situación económica? ¿Se espera que la comunidad preste un servicio básico, como salud o educación, lo cual es respon-

ESPACIOS PARA LOS NIÑOS DURANTE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

“Espacios para los niños durante las situaciones de emergencia” surgió como respuesta a la necesidad de proporcionar ayuda integral a los niños durante las emergencias, en lugares que carecen de servicios o donde son muy deficientes. Estos espacios ofrecen protección, educación extraescolar, aprendizaje temprano, apoyo psicosocial y acceso a servicios básicos, siempre teniendo en cuenta el nivel de desarrollo de cada niño. Este enfoque programático multisectorial vela por el bienestar de los niños durante las emergencias e inmediatamente después.

Variaciones de este modelo, a veces denominado “espacios adaptados a las necesidades de los niños” o, sencillamente, “espacios seguros”, se han utilizado ampliamente desde 1999; por ejemplo, en la provincia de Aceh (Indonesia), el Afganistán, Albania, Darfur (el Sudán), Liberia, la ex República Yugoslava de Macedonia, Sri Lanka y Timor-Leste. Su finalidad es complementar otros mecanismos necesarios para proteger a los niños en circunstancias peligrosas. Los espacios para los niños durante las situaciones de emergencia constan de un área protegida y actividades supervisadas por adultos, que poco a poco adquieren la capacidad para detectar los riesgos que amenazan a los niños y aprenden a crear entornos protectores para ellos.

Por ejemplo, el Christian Children's Fund de Uganda organizó esta clase de espacios para niños de tres a seis años en un campamento para desplazados internos en el norte del país. Los miembros de las comunidades tomaron las decisiones sobre las actividades más apropiadas y eligieron a los adultos que se encargarían de dirigir las sesiones de capacitación y la recreación. Además, difundieron mensajes sobre pautas básicas de higiene, nutrición y protección. La comparación entre un campamento que contaba con un espacio para los niños y otro que no lo tenía reveló que los niños con acceso a esa clase de espacios tenían menos probabilidades de hacerse daño mientras permanecían solos en el hogar, estaban mejor preparados para la escuela, eran menos dados a pelear y, por lo general, su conducta se consideraba “buena”, según las normas locales²⁵⁷.

Entre las dificultades de crear estos espacios figura el hecho de que los niños en edad de asistir a la escuela primaria casi siempre reciben más apoyo que los niños de menor edad y que los adolescentes. Más aún, en algunos contextos culturales se observa una participación mucho más nutrida de las niñas, mientras que, en otros contextos, la participación de los niños es mayor. El concepto de los espacios para los niños durante las situaciones de emergencia debe ampliarse para beneficiar también a los adolescentes. Los niveles de control de la calidad, la participación de la comunidad y los vínculos con otros procesos de protección también varían considerablemente.

La experiencia ha demostrado que entre las ventajas de este modelo están la flexibilidad, la facilidad para aplicarlo y ampliarlo, el bajo costo, la adaptabilidad a distintos contextos y la utilidad para movilizar a las comunidades. El siguiente paso es reforzar la base de datos empíricos sobre su aplicación y definir los criterios interinstitucionales para su uso.

sabilidad del Estado? ¿Se garantiza la participación de todos los miembros de la comunidad, o son los “dirigentes” –que posiblemente no representen la gama de necesidades y capacidades existentes en la comunidad– los únicos interlocutores? Estos interrogantes usualmente se formulan durante el diseño de los programas. La flexibilidad inherente al enfoque basado en la comunidad es una importante herramienta para fomentar el sentido de la identificación local.

La comunidad de asistencia humanitaria ha debatido durante largo tiempo si las respuestas se deben centrar en las personas consideradas más vulnerables o si la asistencia se debe prestar a la comunidad tomada en conjunto. En cuanto a los niños y los jóvenes afectados por los conflictos armados, hay consenso en que un enfoque inclusivo es más conveniente para responder a su gran variedad de necesidades.

En realidad, los esfuerzos por

llevar la asistencia a los que más la necesitan no han sido siempre suficientes, en parte porque es difícil medir la vulnerabilidad. Se ha visto que, cuando determinados niños requieren asistencia, la comunidad aprecia más el acceso gratuito a un servicio que la ayuda tangible a un grupo particular. Además de ampliar el acceso, un enfoque programático inclusivo evita que se estigmatice a las personas, entre ellos grupos específicos como los sobrevivientes de la violencia

sexual o los niños vinculados anteriormente a fuerzas y grupos armados.

El Estudio Machel también abogó por un enfoque que abarque múltiples sectores, y afirmó que las enfermedades, la desnutrición, el hacinamiento, la falta de alimentos y agua salubre, el saneamiento deficiente y la vivienda inadecuada, entre otros factores, contribuyen a la mortalidad infantil durante las situaciones de emergencia. Así mismo, advirtió que “sólo un enfoque multisectorial para cuestiones de salud y nutrición puede proteger a los niños pequeños”. Desde su publicación, este enfoque se ha generalizado hasta imponerse en muchas otras clases de intervenciones; por ejemplo, las que se relacionan con la educación, el desarrollo en la primera infancia, el agua y el saneamiento, la prevención del VIH, los medios de subsistencia, la justicia y la protección infantil.

La experiencia demuestra, por ejemplo, que los mejores programas de desarrollo del niño en la primera infancia son los que se ocupan de manera integral de las necesidades físicas, intelectuales y emocionales, todas las cuales están interrelacionadas. Se ha observado que las consecuencias de estos programas son más significativas cuando, al ser aplicados en situaciones de emergencia, la salud, la educación, la nutrición, el agua, el saneamiento y la higiene, se abordan simultáneamente. En el norte de Uganda fue posible acelerar la recuperación de los niños de corta edad afectados por el conflicto, gracias a que los programas sobre nutrición, salud y rehabilitación se complementaron con estimulación y actividades lúdicas.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

A pesar de los avances en materia de desarrollo y de la aplicación de enfoques y programas centrados en los derechos de los niños durante los conflictos armados, todavía queda mucho por hacer. No siempre se puede depender de las autoridades de los países afectados para proteger los derechos de todos los niños. Además, en tiempos de crisis, los trabajadores humanitarios a menudo ponen en marcha programas basados en las

AMPLIAR LA ESCALA DE LAS INTERVENCIONES SANITARIAS DE EMERGENCIA²⁵⁸

Los primeros programas de salud en situaciones de emergencia se aplicaron en campamentos de refugiados. Hoy, los trabajadores de socorro están empezando a adaptar esas experiencias a las poblaciones desplazadas dentro de sus propios países a consecuencia de los conflictos armados. Prestar servicios de salud pública en vastas zonas geográficas, con infraestructuras generalmente precarias, es muy diferente a operar en un campamento para refugiados.

Ningún organismo puede, por sí solo, afrontar una situación de esta naturaleza. Cubrir grandes zonas requiere una coordinación y unas asociaciones operativas incluso mayores. Un ejemplo fue la exitosa campaña de vacunación contra el sarampión que se llevó a cabo a nivel nacional en el Afganistán en 2002 y 2003. Con el propósito de beneficiar a todos los niños de 6 meses a 12 años, la campaña vacunó a más del 95% de la población seleccionada, contribuyendo, posiblemente, a salvar 30.000 vidas por año. Esta iniciativa interinstitucional, en la que participaron organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, los ministerios de salud y educación del Afganistán y dirigentes religiosos, entre otros, dejó importantes lecciones.

necesidades, en vez de programas basados en los derechos de la infancia.

Aun cuando se reconoce que los enfoques comunitarios, inclusivos y multisectoriales son de gran utilidad, no siempre se ponen en práctica. Las personas con poca experiencia en el campo humanitario en ocasiones incumplen las normas acordadas. Durante los años que han transcurrido desde la publicación del Estudio Machel, las respuestas han adolecido de muchas limitaciones a causa de problemas adicionales que no han recibido la debida atención, como la incapacidad para ampliar la escala de las iniciativas, los costos y la preocupación por la seguridad de los trabajadores humanitarios.

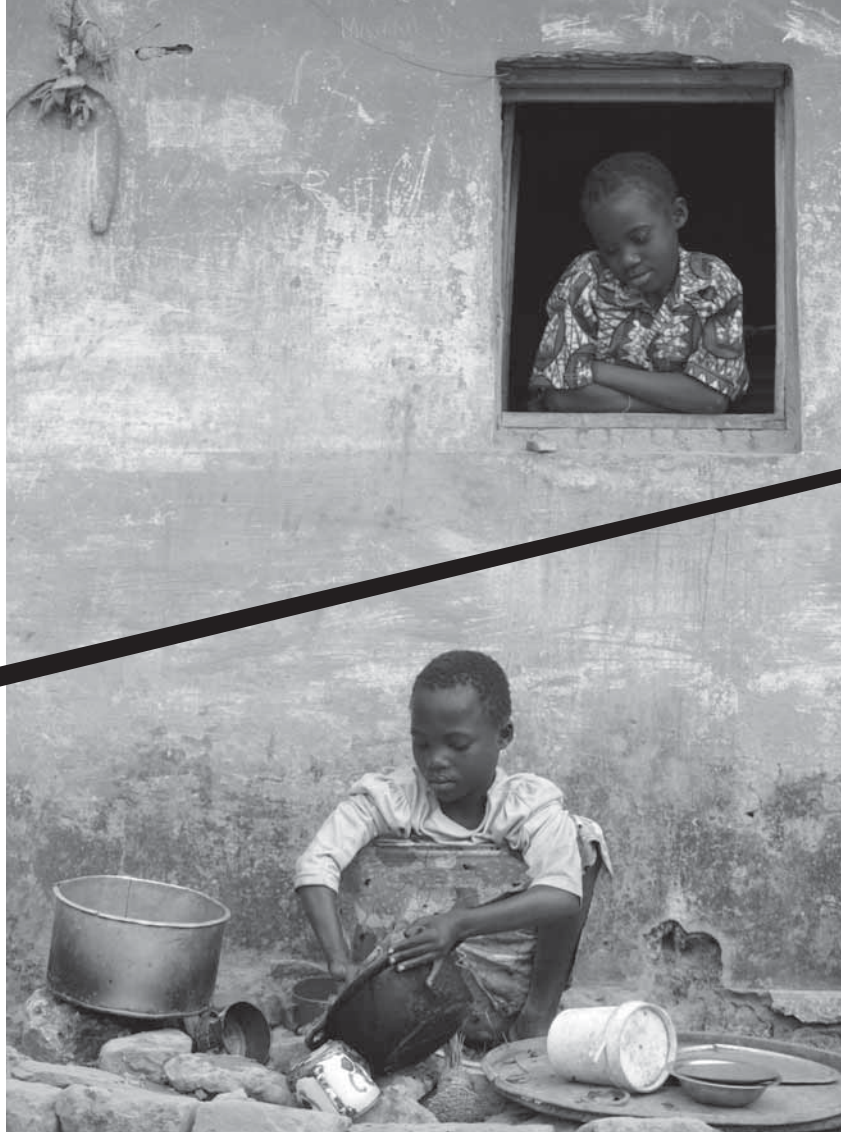
Ampliar la escala de la respuesta.

Un problema fundamental que ha surgido en los últimos años es cómo aplicar los programas en amplias

zonas geográficas que se caracterizan por la inseguridad. Esta cuestión ha cobrado una gran importancia ante el creciente interés de la comunidad internacional en las personas desplazadas internas que no viven, necesariamente, en campamentos. Si bien las dificultades no se limitan a un solo sector, es posible extraer lecciones del sector de la salud, como muestra el recuadro de la página 109.

Eliminar el obstáculo de los costos.

Otro impedimento es la necesidad de eliminar o reducir los costos para acceder a los servicios básicos –como educación y salud– en los entornos difíciles. La tensión se pone más de relieve en los lugares donde hay conflicto armado o donde la paz es frágil. Ante la declaración explícita de los principales donantes de que sus políticas no apoyan la recuperación de los costos, es crucial encontrar una



República Democrática del Congo © UNICEF/NYHQ2005-2171/Pirozzi

solución para financiar estos servicios cuando el presupuesto del Estado sea reducido. Además, la mayoría de los programas afrontan graves dificultades con una financiación a corto plazo que no tiene en cuenta que la realización de los derechos de los niños en las zonas afectadas por los conflictos es una cuestión a largo plazo.

Evitar que los trabajadores humanitarios se conviertan en blanco de ataques. Otro problema es que los trabajadores civiles y humanitarios se han convertido en blanco de ataques deliberados durante los conflictos armados. En el Afganistán, este tipo de ataques privaron de servicios de salud a algunas poblaciones, mientras que, en otras, el acceso a la educación estuvo restringido durante largos períodos. En el Afganistán, los Balcanes y Somalia, las fuerzas militares han

desempeñado un papel destacado en la respuesta a las emergencias humanitarias. Se espera que esta tendencia continúe, contribuyendo a la percepción de imparcialidad de los organismos humanitarios y de su personal. Todos los actores tendrán que abordar estas cuestiones para que los derechos de los niños se respeten y protejan durante las situaciones de conflicto armado.

Generalizar las prácticas recomendadas. Los agentes humanitarios tienen la responsabilidad de sensibilizar tanto a los representantes del Estado como a la sociedad civil sobre los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, la programación centrada en los derechos del niño, los objetivos internacionales de desarrollo y la programación inclusiva, multisectorial y basada en

la comunidad. El Estado es el principal responsable de la protección de los derechos de los niños. No obstante, muchas veces requiere ayuda para cumplir esta responsabilidad, bien sea por medio del mejoramiento de la capacidad técnica o de los mecanismos de coordinación, o mediante fuentes adicionales de financiación. Además, para no perder credibilidad y seguir progresando, las entidades internacionales deben demostrar buenas prácticas en los programas, las políticas y la labor de promoción, y sustentar con datos concluyentes los resultados de su trabajo.

Los Estados deben cumplir sus compromisos. Y es necesario que la sociedad civil y las comunidades participen en la protección de la niñez, la promoción e, incluso, la prestación de los servicios. Se requieren más esfuerzos a todos los niveles para lograr que los niños y los jóvenes participen seriamente. Esto implica escuchar sus puntos de vista y tener en cuenta sus prioridades y recomendaciones a la hora de tomar decisiones.

RECOMENDACIONES

Como parte del examen decenal del Estudio Machel, presentado a la Asamblea General en 2007, se formularon varias recomendaciones para mejorar la atención y la protección de los niños durante los conflictos armados. Esas recomendaciones se centraron en garantizar el acceso a los servicios básicos, apoyar estrategias inclusivas para la reintegración y poner fin a la violencia por razón de género. Se pusieron de relieve algunos principios y enfoques esenciales, como por

“No hay árboles ni patios de recreo dónde jugar.”

– Niña, 10 años, centro de tránsito para desplazados internos, Sri Lanka

ejemplo: un conjunto integral de servicios básicos; la eliminación de todos los impedimentos al acceso, incluidos los costos; y la armonización con los sistemas gubernamentales. Se consideraron fundamentales tanto las iniciativas de ámbito comunitario como un enfoque inclusivo que dé prioridad a la sostenibilidad a largo plazo. A continuación se enumeran algunas recomendaciones adicionales para proteger mejor a los niños afectados por los conflictos armados:

1. **Diseñar la respuesta tomando en consideración la diversidad de los niños.** Los ministerios pertinentes, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben velar por que todas las respuestas tomen en consideración y respeten las diversas necesidades y capacidades de los niños, y se preocupen por beneficiar particularmente a los niños pequeños y a los adolescentes. Se deben adoptar ampliamente las evaluaciones participativas que tienen en cuenta la edad, el género y la diversidad.
2. **Incorporar los programas sobre los derechos del niño en las respuestas a las situaciones de emergencia.** Los miembros del Comité Permanente entre Organismos deben impulsar la incorporación de los programas sobre los derechos del niño en las respuestas a las situaciones de emergencia. También deben seguir propiciando las alianzas inclusivas y la colaboración a todos los niveles para promover la

enseñanza en todos los lugares y organizaciones, y para identificar las prácticas más eficaces y prometedoras.

3. **Garantizar la aplicación de esquemas inclusivos multisectoriales basados en la comunidad.** Los actores del sector humanitario deben seguir aplicando en su trabajo enfoques inclusivos y multisectoriales basados en la comunidad, y prestar especial atención a la creación de una base de datos sobre sus repercusiones.
4. **Mejorar la calidad de la respuesta y la rendición de cuentas.** Además de garantizar la aplicación de las normas y las directrices existentes, los organismos dedicados a prestar asistencia a los niños y a los jóvenes

en situaciones de conflicto armado deben mejorar la supervisión y la evaluación, con miras a promover el aprendizaje, la rendición de cuentas y la coordinación.

5. **Abordar las dificultades inherentes a la ampliación de la escala, la reducción de los costos de acceso y la respuesta en entornos inseguros.** Los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben diseñar, de forma coordinada, métodos comunes para abordar estas dificultades fundamentales. Se deben realizar esfuerzos concretos para promover un mayor acceso a las intervenciones humanitarias. ■

RECURSOS ÚTILES

Naciones Unidas, ‘Estrategia de protección de la infancia de UNICEF’, documento de las Naciones Unidas E/ICEF/2008/5/Rev. 1, Naciones Unidas, Nueva York, junio de 2008.

Naciones Unidas, *Informe de 2008 sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Naciones Unidas, Nueva York, 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ‘Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR Operations’, segunda edición, ACNUR, Ginebra, febrero de 2006.

Save the Children, *Stolen Futures: The reintegration of children affected by armed conflict*, Save the Children Reino Unido, Londres, noviembre de 2007.

T. Slaymaker y K. Christiansen, con I. Hemming, ‘Community-based Approaches and Service Delivery: Issues and options in difficult environments and partnerships’, Instituto de Desarrollo de Ultramar, Londres, 2006.

8.2 PROTEGER EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Los niños y las comunidades afectados por la guerra consideran primordial la educación. En innumerables evaluaciones de las poblaciones desplazadas, los dirigentes de los refugiados y los miembros de las comunidades han indicado que la escolarización es una necesidad inmediata y una intervención humanitaria prioritaria para sus comunidades, incluso antes que la comida, el agua, los medicamentos y la vivienda²⁵⁹.

Desde la publicación del Estudio Machel en 1996 han surgido numero-

sas iniciativas mundiales para proteger el derecho a la educación. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el programa Educación para Todos aspiran a garantizar una educación básica universal de buena calidad. A pesar de que el impulso que han recibido estos marcos integrales ha elevado el número de niños y niñas con acceso a la enseñanza, los niños que viven en situación de conflicto representan una proporción sumamente alta comparada con los que están sin escolarizar.

Sobre la base de las cifras disponibles, la última investigación de UNICEF pone de manifiesto que, en 33 países afectados por los conflictos, cerca de 60 millones de niños no están asistiendo a la escuela primaria. Esta cifra representa el 46% de los niños en edad de asistir a la escuela primaria que viven en estos países, y dos terceras partes del número total de niños que se encuentran fuera de las aulas a nivel mundial. Mientras que 10 países afectados por los conflictos están bien encaminados para lograr la educación primaria universal en 2015 (ODM 2), en 19 países no se han registrado progresos²⁶⁰.

Adicionalmente, muchos niños sin escolarizar de 12 años, o más, no pueden regresar a la escuela una vez que el conflicto termina, y niños que han concluido la educación primaria y desean entrar a la secundaria, o continuar sus estudios en este nivel, no lo pueden hacer. Diversos factores impiden que los niños estudien durante las situaciones de conflicto; por ejemplo, el cierre de las escuelas, la inseguridad en los caminos, la pobreza de las familias y los obstáculos burocráticos.

Incluso cuando los niños pueden asistir a la escuela, la calidad de la educación suele ser deficiente. Todavía es común ver niños estudiando en condiciones de hacinamiento, con pocos libros y material de estudio, escuchando a un maestro con una formación profesional muy precaria. Los maestros, que también experimentan traumas a causa de la guerra, muchas veces no están en condiciones de brindar a sus alumnos el apoyo psicosocial que necesitan. Especialmente

República Árabe Siria © UNICEF/NYHQ2007-0720/Noorani



“Yo cursaba quinto grado cuando llegó la guerra a mi aldea, hace 10 años. Desde entonces, nunca volví a la escuela. Y ahora no puedo hacerlo porque soy mucho más mayor que los demás alumnos. Pero todavía quiero aprender.” – Mujer, 22 años, Liberia

en las situaciones de emergencia y con posterioridad a las crisis, los programas de estudio se deben complementar con mensajes de supervivencia y con la enseñanza de aptitudes para la vida práctica que promuevan la salud, la seguridad, la paz, los derechos humanos y el sentido de ciudadanía.

Pero las crisis también pueden representar oportunidades. Las labores de rehabilitación posteriores a las emergencias permiten “volver a construir mejor”; es decir, reconstruir las escuelas para dotarlas de una mejor infraestructura y adaptarlas a las necesidades de los niños y las niñas, convirtiéndolas en espacios limpios, seguros y propicios para el aprendizaje.

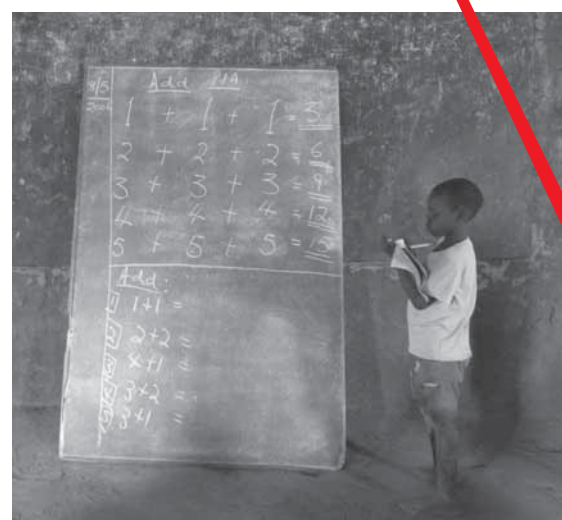
Aun cuando el número de niños que carecen de acceso a la enseñanza primaria es abrumador, la situación es aún más grave después de la primaria. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el 20% de los 1,9 millones de niños en edad de asistir a la escuela primaria estaban sin escolarizar en 2007, y el 70% del 1,1 millón de adolescentes que vivían en campamentos no estaban matriculados en la escuela secundaria. Invertir en la enseñanza secundaria reviste una importancia crítica en las etapas de transición posteriores a los conflictos. Al igual que los niños más pequeños, los adolescentes tienen necesidades psicosociales durante las situaciones de conflicto y después de ellas, que se pueden abordar parcialmente por medio de una educación de calidad. La educación también los dota de destrezas que necesitan para

trabajar por la paz y el desarrollo de sus comunidades y países.

Los problemas de género y las discapacidades, que tienen implicaciones prácticas para todos los sectores, dificultan la educación particularmente durante las situaciones de conflicto y después de las crisis. En muchos países en desarrollo, la educación de las niñas va a la zaga de la de los niños, debido a factores como el matrimonio precoz, la explotación por parte de los maestros, las funciones de género y las responsabilidades que tradicionalmente se han atribuido a ellas. Durante las crisis, los obstáculos para la educación de las niñas –sobre todo, la falta de seguridad física– suelen intensificarse. Las instituciones sociales, como las escuelas, son importantes para los niños con discapacidades, pues promueven su desarrollo y sus aptitudes. Pero incluso en épocas de tranquilidad, estos niños suelen ser víctimas del olvido y de una mayor marginación.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel de 1996 recalcó que el acceso a una educación de calidad es fundamental para el bienestar de los niños y los jóvenes durante las crisis, y que debe ser un componente central de la respuesta humanitaria. También puso de relieve la necesidad que tienen los niños de continuar estudiando, y destacó que el derecho a una educación de calidad no cesa en circunstancias de crisis o desplazamiento, dentro del propio país o en cualquier contexto relacionado con refugiados. “El apoyo al restableci-



Sudán © UNICEF/NYHQ2006-0895/Furrer

miento y la continuidad de la educación debe ser una estrategia prioritaria de los donantes y las organizaciones no gubernamentales en las situaciones de conflicto y después de éstos”, señaló el Estudio.

El Estudio Machel no solo reafirmó que la educación es un derecho humano básico; también subrayó que la estructura que proporciona puede ayudar a satisfacer las necesidades psicosociales en las circunstancias más extremas. Igualmente, concluyó que la educación es crucial para devolver el sentido de normalidad tanto a los niños más pequeños como a los adolescentes, que están entrando en una importante etapa de su desarrollo. El Estudio instó a capacitar mejor a los maestros para que puedan ayudar a los niños a hacer frente a los

LAS NORMAS MUNDIALES ELEVAN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN DURANTE LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

Desde la publicación del Estudio Machel, quizás uno de los cambios más trascendentales en este ámbito fue la formulación, a finales de 2004, de las Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis Crónicas y Reconstrucción Temprana de la Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia (INEE, por sus siglas en inglés). Sobre la base de las Normas Mínimas del Proyecto Esfera, las Normas Mínimas de la INEE se elaboraron mediante un proceso amplio y de extensas consultas. Las normas articulan un nivel mínimo de calidad y acceso a la educación por parte de todos los afectados por las crisis. Proporcionan un marco mundial para la acción coordinada y prácticas apropiadas, y orientan a los gobiernos y a los trabajadores humanitarios en temas relacionados con: la participación de la comunidad; el análisis; el acceso a la educación; los entornos educativos; la enseñanza y el aprendizaje; los maestros y, en general, el personal docente; la coordinación y las políticas educativas.

Utilizadas en más de 80 países y traducidas, hasta la fecha, a 14 idiomas, estas normas han mejorado la calidad, la coordinación y la rendición de cuentas de las intervenciones educativas. Aun cuando se requieren mayores esfuerzos para institucionalizar las Normas Mínimas de la INEE, representan un logro notable en materia de educación en tiempos de crisis. El marco integral que proporcionan cobra particular importancia durante las emergencias complejas y crónicas, donde los efectos de la inseguridad y violencia contra los niños y el sistema educativo son multifacéticos.

efectos del estrés e impartir información vital sobre supervivencia, como detalles sobre la situación de emergencia, medidas de protección contra las minas terrestres y prevención del VIH.

El Estudio Machel también observó que las escuelas suelen ser objetivos de ataques durante la guerra, y declaró contundentemente que los gobiernos y la comunidad internacional deben proteger los establecimientos educativos contra ese tipo de acciones. “Debe hacerse todo lo posible por mantener los sistemas de educación en funcionamiento durante los conflictos”, dijo. “La comunidad internacional

debe insistir en que los gobiernos y las entidades no estatales involucradas en los conflictos no tomen como objetivos las instalaciones de educación y, de hecho, promuevan una activa protección de esos servicios.”

CAMBIO DE ENFOQUE Y CONCEPTUALIZACIÓN

En 1996, la educación en las situaciones de emergencia era un campo totalmente nuevo, pero la inclusión de este tema en el Estudio Machel le dio un gran impulso. El Estudio ejerció una notable influencia en su desarrollo y sirvió de base a los programas y las

actividades de promoción durante la década que siguió a su publicación. En una evaluación de seguimiento presentada a la Asamblea General en 2001, Graça Machel reforzó esa influencia al declarar: “Es indispensable que los programas de educación se consideren parte fundamental del proceso que va desde el socorro de emergencia hasta la reintegración y el desarrollo.”

De un dividendo de la paz a un componente esencial de la asistencia humanitaria. En otra época se pensaba que la educación era un proyecto a largo plazo y un dividendo de la paz, más que un componente esencial de la asistencia humanitaria. Sin embargo, en los últimos años la educación durante las situaciones de emergencia se ha convertido en un campo estructurado, institucionalizado y prioritario. Gran parte de este cambio ha sido producto del trabajo realizado por la INEE. A raíz de la Conferencia de Dakar sobre Educación para Todos, celebrada en 2002, el ACNUR, UNICEF y la UNESCO recibieron el mandato de reforzar la preparación y la respuesta en materia de educación durante las situaciones de emergencia. Esto condujo a la creación, más adelante ese año, de la INEE, que se ha convertido en una red mundial abierta de más de 2.300 profesionales de los servicios humanitarios, estudiantes, maestros, personal de organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales, donantes, gobiernos y centros de investigación.

Como resultado del Estudio Machel original y del examen de 2001, además de la labor de promo-

“Durante los conflictos armados, las escuelas y otros centros educativos muchas veces dejan de funcionar. Esto afecta negativamente el ánimo de los niños y los jóvenes.” – Niñas y mujeres jóvenes, 13 a 20 años, Iraq

ción que llevaron a cabo miembros y aliados de la INEE, la educación en las situaciones de emergencia actualmente se considera una intervención de socorro que no solo puede salvar vidas, sino también asegurar la subsistencia. Este cambio se reflejó en la decisión de aplicar el enfoque por grupos temáticos al sector educativo, que llevó a cabo el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos, en diciembre de 2006. Posteriormente se estableció el grupo sectorial sobre educación del Comité Permanente entre Organismos.

Dirigido conjuntamente por UNICEF y la Alianza Save the Children, la creación del grupo sectorial sobre educación refleja el reconocimiento, por parte de la comunidad internacional, de la función primordial que desempeña la educación en la respuesta humanitaria. Así mismo, demuestra la voluntad de fortalecer la capacidad de dicha respuesta, el liderazgo, la rendición de cuentas y las asociaciones en el sector educativo.

Hoy también se reconoce que la educación es un sector con la capacidad de imprimir continuidad al proceso que va desde el socorro al desarrollo. La programación en materia educativa suele traspasar los límites tradicionales de las actividades de socorro, recuperación, desarrollo y preparación. También puede servir para proteger a la gente y a las sociedades contra la conmoción que producen las crisis. Los profesionales de la educación y los encargados de formular políticas procuran que la recuperación posterior a las crisis implique algo más que un simple retorno a la situación anterior.

EN EL SUDÁN MERIDIONAL, LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS ACCEDEN A LA ENSEÑANZA

En abril de 2006 se puso en marcha, en el Sudán Meridional, un importante programa para reconstruir el sistema educativo y lograr que 1,6 millones de niños accedieran a la enseñanza. La iniciativa Asiste a la Escuela, que recibe apoyo de UNICEF, inicialmente se centró en la matriculación, pero pronto cambió de enfoque para centrarse en ofrecer una educación de calidad, con el propósito de motivar a los niños y las niñas a seguir estudiando.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Estas nuevas tendencias institucionales han influido en las políticas y la práctica, pero, evidentemente, esta influencia es de doble vía. Algunos ejemplos son los avances registrados en esferas clave, como las estrategias en materia de género, la capacidad de las comunidades, las políticas sobre remuneración de los docentes, las campañas para promover el regreso a la escuela y los vínculos entre los diferentes sectores.

Tener en cuenta el género. Los encargados de prestar asistencia humanitaria reconocen que los niños, las niñas, los hombres y las mujeres

viven las situaciones de emergencia de manera diferente. La creación de un Grupo de Trabajo Relativo al Género en el marco del grupo sectorial sobre educación del Comité Permanente entre Organismos, junto con la constante labor del Equipo de Tareas en materia de Género de la INEE, ha tenido dos importantes resultados: ha logrado que los programas educativos para las situaciones de emergencia aborden, desde el principio, las cuestiones de género, y que esto se traduzca en esfuerzos para obtener recursos y fomentar la capacitación y la investigación. La Iniciativa de las Naciones Unidas para la Educación de las Niñas también colabora con las actividades educativas y de género durante las emergencias.

EN EL IRAQ, LAS COMUNIDADES CONTRIBUYEN A LA REANUDACIÓN DE LAS CLASES

Una organización no gubernamental internacional que ha trabajado en el Iraq con personas desplazadas internas, y cuyo nombre se omite por razones de seguridad, ha obtenido resultados positivos utilizando las Normas Mínimas de la INEE sobre participación de la comunidad. Esa organización no gubernamental coordinó la formación de un comité educativo comunitario, con el cual trabajó para rehabilitar las escuelas y mejorar el acceso de los niños a la enseñanza. Con la orientación de las normas de la INEE, se procuró que el comité incluyera hombres y mujeres, así como miembros de las comunidades de desplazados internos y de las comunidades de acogida.

El comité educativo comunitario fue decisivo para la rehabilitación de las escuelas, el asesoramiento sobre seguridad y la negociación de tarifas justas con los contratistas locales. Cuando concluyeron los trabajos de rehabilitación, determinó que la inseguridad era uno de los mayores obstáculos para la asistencia de las niñas a la escuela. Esto condujo a la adopción de medidas proactivas para garantizar su seguridad, como organizarlas por grupos para dirigirse a pie a los establecimientos educativos o caminar acompañadas por adultos.

Fuente: Grupo de Trabajo sobre Cuestiones de Género de la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, 'Case Study: School rehabilitation in Iraq', INEE, Nueva York, 2007.

Gracias a la creciente conciencia sobre las cuestiones de género, se ha observado que el número de maestras en las escuelas es un indicador importantísimo de la seguridad en las aulas. Esto ha redundado en esfuerzos para elevar su posición social y su proporción durante las crisis. Los programas educativos de África occidental para los refugiados constituyen un ejemplo muy positivo. En vista de que no fue posible encontrar suficientes maestras calificadas, el Comité Internacional de Rescate puso en marcha en esa región un modelo de transición con auxiliares femeninas. Mientras completan su preparación como docentes, las auxiliares trabajan en las aulas al lado de los maestros.

Ampliar la participación de la comunidad. Una de las observaciones más importantes que han hecho los

usuarios de las Normas Mínimas de la INEE se refiere a su utilidad para promover la participación de la comunidad en todas las fases de los programas de educación²⁶¹. Por lo regular, los agentes humanitarios y el personal docente no están enterados de todas las funciones que los miembros de las comunidades pueden desempeñar, por lo cual los programas de emergencia tienden a desaprovechar este recurso. Por ejemplo, a los miembros de las comunidades afectadas solamente les piden que participen en trabajos manuales, como preparación del terreno y construcción de las aulas.

Como señalan los lineamientos de la INEE, es esencial crear comités educativos sólidos a nivel comunitario, y/o asociaciones de padres y maestros, mediante la capacitación y la promoción en las comunidades.

Esto es de suma importancia cuando los sistemas educativos carecen de recursos y cuando las comunicaciones externas son deficientes. El apoyo activo de las comunidades y las familias puede favorecer la capacidad de recuperación, de forma que las escuelas continúen funcionando a pesar de los problemas económicos y de la inseguridad que interrumpen el funcionamiento normal del sistema educativo.

Remunerar adecuadamente a los maestros. En el mundo entero, pero especialmente en los países frágiles y afectados por los conflictos, el sector educativo enfrenta una amenaza, a saber, la escasez prevista de 18 millones de maestros de primaria en la próxima década²⁶². Garantizar que todos los maestros reciban una remuneración apropiada es, al fin y al cabo, responsabilidad de los gobiernos. Sin embargo, en situaciones de emergencia, fragilidad o conflicto, cumplir esta responsabilidad puede ser muy difícil para los gobiernos debido al debilitamiento de la capacidad, el deterioro de la infraestructura, las limitaciones presupuestales, la desarticulación de los mecanismos de desembolso de fondos y la movilización de las poblaciones de refugiados más allá de la jurisdicción nacional. En consecuencia, la comunidad internacional y las poblaciones locales reciben a menudo solicitudes de ayuda temporal para las poblaciones afectadas por los conflictos y el desplazamiento, incluyendo la coordinación del proceso educativo y la remuneración de los maestros.

Un problema crítico es asegurar una financiación adecuada y estable

para pagar los sueldos a los maestros. Pero establecer y mantener sistemas eficaces de remuneración para los docentes conlleva muchos otros problemas. Para solucionar algunos, el Comité Internacional de Rescate, la Alianza Save the Children, la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, la UNESCO, el ACNUR y UNICEF están trabajando conjuntamente en la preparación de notas de orientación sobre la remuneración de los maestros en situaciones de desplazamiento, reconstrucción temprana y Estados frágiles.

Generar interés en la educación mediante campañas para promover el regreso a la escuela. Las campañas para promover la asistencia a la escuela –incluyendo grandes esfuerzos de promoción y comunicación para movilizar a los donantes, los gobiernos, las organizaciones asociadas y las poblaciones afectadas– han hecho renacer el interés en el estudio en los países que padecen conflictos. Puestas en marcha por primera vez en Rwanda tras el genocidio de 1994, estas iniciativas se han convertido en una estrategia definitiva para restablecer la enseñanza en las situaciones de emergencia y con posterioridad a los conflictos. Generalmente encabezados por el Ministerio de Educación y con apoyo de UNICEF y otros organismos, se han llevado a cabo en países tan diversos como el Afganistán, Angola, Burundi, Granada, Liberia, el Pakistán, el Sudán meridional, el Territorio Palestino Ocupado y Timor-Leste.

En países cuyo objetivo es crear sistemas educativos sostenibles a

RESTABLECIMIENTO DE LA ENSEÑANZA EN EL AFGANISTÁN

Luego de la caída del régimen talibán en el Afganistán, el Gobierno, trabajando con las comunidades locales, algunas organizaciones no gubernamentales y la comunidad internacional, empezó a reconstruir el sistema educativo nacional. En marzo de 2002, cuando las escuelas de todo el país abrieron sus puertas por primera vez en años, UNICEF organizó una de las campañas más grandes de su historia para promover el regreso a las aulas. Gracias a esa campaña, más de 3 millones de niños –un tercio de los cuales fueron niñas– volvieron a estudiar. El número de alumnos se ha seguido incrementando, a pesar de los recientes hechos de violencia. Se estima que, en 2007, había 6 millones de niños y niñas matriculados.

largo plazo, en los últimos años se han puesto en marcha iniciativas que constan de varias fases. Este es el caso de Uganda, donde se han ejecutado campañas para promover el regreso a la escuela, la matriculación por primera vez y la continuación de los estudios.

Abordar la educación con un enfoque integral. El establecimiento de un grupo sectorial sobre educación en el seno del Comité Permanente entre Organismos ha contribuido a fortalecer los vínculos entre sectores, lo cual es esencial para, de manera integral, hacer frente a los problemas de la infancia. Un enfoque intersectorial hacia la educación es de suma importancia durante los conflictos y con posterioridad a ellos, porque propor-

ciona un espacio seguro para el aprendizaje, protección física contra la explotación y el daño, apoyo psicosocial y un sentido de normalidad.

Por estas razones, las escuelas se han convertido en el eje de otros servicios esenciales, como el suministro de alimentos, en lo cual el Programa Mundial de Alimentos ha trabajado activamente. Es posible mejorar la nutrición infantil por medio de programas de alimentación en las escuelas y una estrategia de “alimentos para la educación” en casos de emergencia. Sin embargo, se ha visto que la ejecución de este tipo de estrategias es sumamente difícil y que se deben administrar cuidadosamente para que se ajusten a los diferentes contextos y para garantizar su sostenibilidad.

“No han abierto nuevas escuelas y las viejas están cerradas. Los padres no tienen dinero para mandar a sus hijos a estudiar. Los niños no tienen en qué ocuparse y no están aprendiendo nada.”

– Muchachos y muchachas, 15 a 19 años, Haití

Las escuelas, permanentes o temporales, también son lugares donde los niños pueden recibir servicios de salud seguros y confiables, consejos sobre higiene e información que puede representar la diferencia entre la vida y la muerte. El agua salubre y los servicios adecuados de saneamiento para los niños y las niñas son aspectos cruciales de un ambiente saludable y protector.

Proporcionar un lugar seguro donde los niños puedan acceder a la enseñanza durante las emergencias no solo disminuye su vulnerabilidad al tráfico, sino también a otras formas de explotación; además, les permite disfrutar de alternativas positivas al reclutamiento militar y a la participación en bandas y en actividades relacionadas con las drogas ilícitas. Por otra parte,

permite identificar a los niños que tienen necesidades especiales, como traumas o separación de la familia, facilitando su integración social.

La educación en los campamentos ayuda a recrear elementos de una estructura social que los niños posiblemente han perdido. Al principio de una emergencia, y en colaboración con los administradores del campamento, es importante designar zonas para las escuelas, los juegos y otras actividades recreativas, y espacios adecuados a las necesidades de los niños y las niñas. A fin de que esos entornos sean seguros y protectores, es útil contar con orientación sobre distintos temas, por ejemplo, saneamiento ambiental.

Los albergues escolares pueden ser desde tiendas de campaña u otras estructuras temporales, hasta infraestructura escolar reconstruida. Pero todos, sin excepción, deben contar con una cuidadosa planificación para que cumplan con las normas mínimas de tamaño, seguridad de la construcción, iluminación y otros aspectos esenciales.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Aun cuando ha habido progresos desde 1996, todavía queda mucho por hacer para promover la educación durante las situaciones de emergencia. Muchas de las acciones que recomienda el Estudio Machel aún requieren esfuerzos concertados de los Estados Miembros y de la comunidad internacional, con el objeto de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación de los niños afectados por los conflictos.

Evitar que las escuelas se conviertan en blanco de ataques. Pese a los marcos normativos que protegen a los establecimientos educativos en épocas de conflicto, la falta de mecanismos para vigilar y abordar sistemáticamente las contravenciones menoscaba gravemente el derecho a la educación de los niños afectados por los conflictos. Según un estudio reciente de la UNESCO, está aumentando la frecuencia de los ataques contra las escuelas, los estudiantes, los maestros y otras personas que trabajan en el sector educativo. Aunque no se dispone de cifras precisas sobre el número de maestros y estudiantes que son asesinados todos los años en todo el mundo, los informes de los países muestran que el número de asesinatos, atentados con explosivos y quema de establecimientos educativos se ha elevado de una manera impresionante en los últimos años²⁶³.

El mecanismo de supervisión y presentación de informes establecido por la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad se centra, concretamente, en seis violaciones graves de los derechos del niño, siendo una de ellas, según las recomendaciones del Estudio Machel, los ataques a escuelas. En la actualidad, su alcance y capacidad son limitados, motivo por el cual es indispensable trabajar en la vigilancia, la presentación de informes y la respuesta a esta grave situación.

Financiar la educación durante las situaciones de emergencia. El Estudio Machel instó a los donantes a apoyar, con carácter urgente, el

Afganistán © UNICEF/NYHQ2007-1081/Noorani

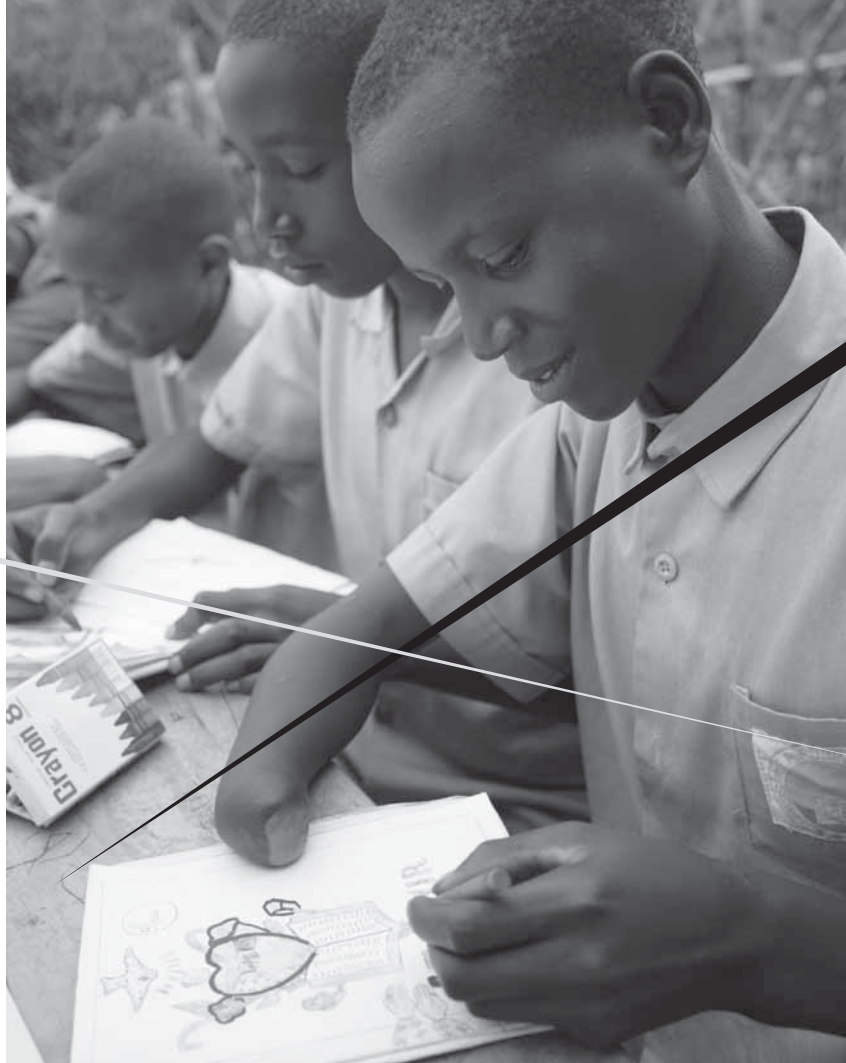


restablecimiento y la continuación de la educación durante las situaciones de conflicto y posteriormente. Sin embargo, más de una década después, los donantes aún tienden a dar prioridad a sectores más tradicionales durante las emergencias. E incluso teniendo en cuenta que la educación forma parte de la respuesta humanitaria, se asignan muchísimos menos recursos de los que se necesitan.

Un análisis reciente de la Alianza Internacional Save the Children mostró que los Estados frágiles afectados por conflictos solamente recibieron el 18% de la asistencia total para la educación entre 2003 y 2005, pese a que cerca del 50% de los niños y niñas sin escolarizar de todo el mundo pertenecían a estos países²⁶⁴. El 49% de la asistencia se asignó a los países de medianos ingresos, y el 33% a los países de bajos ingresos²⁶⁵.

Por otra parte, aunque hoy existe mucha más conciencia sobre la necesidad de apoyar la educación durante las crisis humanitarias, este sector sigue siendo uno de los que cuentan con menor financiación. En 2006, el sector educativo recibió solamente el 1,1% de la asistencia humanitaria, pese a representar, al menos, el 4,2% de las necesidades humanitarias²⁶⁶. Apenas cinco gobiernos donantes —el Canadá, Dinamarca, el Japón, Noruega y Suecia— incluyen la educación en sus políticas humanitarias²⁶⁷.

Actualmente, algunos gobiernos destinan cuantiosas sumas a la educación de los niños en los países afectados por los conflictos. Pero a pesar de los numerosos compromisos adquiridos por los países industrial-



Rwanda © UNICEF/NYHQ2007-1387/Pirozzi

izados del Grupo de los Ocho, la financiación para la educación en las situaciones de emergencia sigue siendo muy insuficiente desde el punto de vista del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y de los compromisos del programa Educación para Todos. Mecanismos de financiación como el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia y el Procedimiento de Llamamientos Unificados, a los cuales se accede por medio del sistema de grupos del Comité Permanente entre Organismos, son canales alternativos de financiación para la educación en los Estados frágiles y afectados por los conflictos. Sin embargo, se requieren mecanismos de financiación más flexibles y una firme voluntad política para respaldarlos. El objetivo es satisfacer las necesidades a corto plazo, apoyando, al mismo tiempo, el desarrollo a largo plazo de los sistemas y la capacidad.

Ampliar las oportunidades de educación para los niños más grandes y los adolescentes sin escolarizar.

El Estudio Machel recomendó prestar especial atención a las actividades educativas más apropiadas para los adolescentes y los jóvenes afectados por los conflictos. También hizo un llamamiento para promover el acceso a la enseñanza secundaria y brindar oportunidades de estudio a los jóvenes que no están matriculados en la escuela.

En los últimos años, no obstante, la financiación para la educación secundaria y terciaria destinada a las poblaciones de refugiados y de desplazados internos ha sido muy insuficiente. Y, lo que es peor, hay una grave escasez de maestros en todos los niveles de escolarización. La educación posprimaria casi nunca es gratuita, y para las familias afectadas por los conflictos suele ser muy difícil sufragar los costos. Así pues, cuando



República Islámica del Irán © UNICEF/NYHQ2007-2459/Noorani

a pesar de todos los factores en contra los niños afectados por los conflictos logran terminar la educación primaria, muchos encuentran numerosos tropiezos para acceder a la escuela secundaria.

Crear oportunidades para los niños y los adolescentes que no han terminado la escuela primaria también sigue representando un problema serio. Algunas organizaciones no gubernamentales internacionales ofrecen actividades y programas acelerados para enseñar lectura y escritura, nociones de aritmética, aptitudes para la vida práctica y capacitación profesional. Pero el alcance de estos programas es en extremo limitado, pues, en muchos países en situación de conflicto la población juvenil es sumamente alta.

Crear una base de datos confiable. Por último, existen pocos datos sobre educación en las situaciones de crisis y en las primeras etapas de la recupe-

ración. Muchos organismos están reuniendo información, entre ellos, el equipo de coordinación del programa Educación para Todos de la UNESCO, UNICEF e importantes organizaciones no gubernamentales internacionales. Pero sigue habiendo dificultades para coordinar y sistematizar la recopilación de datos en muchas situaciones.

Los avances del grupo sectorial sobre educación del Comité Permanente entre Organismos permitirán abordar las deficiencias en materia de uniformidad y oportunidad que plantea la recopilación de datos. Esos avances incluyen la elaboración de un conjunto de instrumentos y de un formato de evaluación de las necesidades comunes, así como también el desarrollo de un sistema amplio de supervisión y evaluación. Los datos cuantitativos y los estudios estratégicos resultantes serán de utilidad para la labor de promoción, la ejecución de programas y la respuesta.

También se requieren más investigaciones basadas en información objetiva sobre las repercusiones de la educación en los países afectados por los conflictos. Un problema adicional es recopilar datos sobre la capacidad de la educación para mitigar la fragilidad de las comunidades y los Estados, y para reforzar la cohesión social. Los profesionales de los servicios humanitarios y los académicos deben diseñar estrategias de investigación que incluyan estudios longitudinales y tengan en cuenta la capacidad de la educación para prevenir o reducir los conflictos y los efectos de las crisis.

RECOMENDACIONES

El sector educativo se ha desarrollado enormemente durante la década que ha transcurrido desde la publicación del Estudio Machel, aun cuando todavía hay mucho por hacer y serios problemas por resolver. El examen decenal que fue presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007 recomendó facilitar el acceso continuo a un conjunto integral de servicios básicos –incluida la educación–, de acuerdo con los sistemas gubernamentales. También hizo un llamamiento para invertir más en fomento de la capacidad, e instó a los donantes a aportar fondos oportunamente y a ceñirse a un marco de financiación plurianual, dos aspectos cruciales para la educación. Así mismo, destacó la importancia de la educación secundaria y terciaria, y abogó por la creación de mecanismos para prevenir los conflictos, incluyendo

“Este es un año de ignorancia.” – Mujer joven,
16 años, Territorio Palestino Ocupado

la educación. Las siguientes son acciones prioritarias para la educación en las situaciones de emergencia, las crisis crónicas y las etapas iniciales del proceso de recuperación en los próximos años:

1. Asegurar la preparación y responder de forma oportuna y permanente en materia educativa.

Los Estados Miembros deben esforzarse por garantizar el derecho a la educación, facilitando el acceso ininterrumpido a la escuela antes, durante y después de las crisis. Los gobiernos donantes deben crear estructuras que incorporen la reducción de riesgos, la preparación, las actividades humanitarias y el desarrollo en sus programas de asistencia para la educación.

2. Mejorar la coordinación y la creación de capacidad. Los donantes, los gobiernos y los agentes humanitarios y de desarrollo deben mejorar la coordinación mediante la participación en marcos mundiales –como el grupo sectorial sobre educación del Comité Permanente entre Organismos y la INEE– y, especialmente a nivel nacional, en mecanismos sectoriales. También deben mejorar el nivel profesional de la educación, apoyando el desarrollo de la capacidad de despliegue inicial, el análisis de las deficiencias y el desarrollo de instrumentos que permitan mejorar la capacitación y el nivel profesional.

3. Reforzar las normas y la rendición de cuentas. Los donantes, las organizaciones bilaterales y multilaterales, y la comunidad de asistencia humanitaria deben apoyar activamente la aplicación de las Normas Mínimas Mundiales, así como las normas nacionales, incluso las del grupo sectorial sobre educación del Comité Permanente entre Organismos. Deben crear un sistema eficaz de vigilancia, evaluación y presentación de informes fundamentado en estas normas, que incluya los ataques contra las escuelas, como parte del mecanismo de supervisión y presentación de informes de la Resolución 1612.

4. Proporcionar fondos adecuados de manera estable. Los Estados Miembros y los gobiernos donantes deben incrementar el nivel y la

estabilidad de la financiación para la educación en los Estados frágiles y a los afectados por los conflictos, a los cuales debe destinarse una proporción importante de los nuevos fondos educativos para la educación básica.

5. Mejorar la recopilación y el análisis de datos. Los agentes humanitarios deben velar por que la recopilación y el análisis de los datos en materia educativa se realicen oportunamente, a fin de conocer la magnitud de una emergencia, orientar la respuesta y medir su efecto. Además, el grave problema de los ataques contra las escuelas exige que los datos se recopilen de una manera más sistemática. Así mismo, se precisan estudios longitudinales para evaluar el papel de la educación en la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz. ■

RECURSOS ÚTILES

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ‘Education in Emergencies: A resource tool kit’, Oficina Regional de UNICEF para Asia Meridional y UNICEF Nueva York, 2006.

Instituto Internacional de Planificación Educativa de la UNESCO, ‘Guidebook for Planning Education in Emergencies and Reconstruction’, UNESCO IIEP, París, 2006.

Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, *Minimum Standards for Education in Emergencies, ‘Chronic Crisis and Early Reconstruction’*, INEE, Londres, 2004, <www.ineesite.org>; e Interactive INEE Minimum Standards Toolkit <www.ineesite.org/toolkit>.

K. Tomasevski, *Education Denied*, Zed Books, Londres, 2003.

8.3 SALVAGUARDAR LA SALUD Y TRATAR LAS ENFERMEDADES

La calidad de los servicios de salud y su accesibilidad por parte de los niños afectados por la guerra han mejorado desde 1996, cuando se publicó el Estudio Machel. En realidad, todo el campo técnico que se ocupa de la salud infantil durante los conflictos se ha profesionalizado desde el punto de vista de las directrices, las oportunidades de capacitación y el perfeccionamiento de la base de datos empíricos sobre lo que funciona y lo que no funciona.

Sin embargo, el hecho de que nueve de los 20 países con las tasas más altas de mortalidad entre los niños menores de cinco años también hayan padecido conflictos recientemente ilustra lo mucho que aún queda por hacer²⁶⁸. A menos que el alcance de la respuesta humanitaria se amplíe de una manera drástica y sostenida, es poco probable que se puedan cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio sobre salud, especialmente en situaciones de emergencia prolongada que registran altas tasas de mortalidad durante varios años.

Como los conflictos suelen ocurrir en zonas donde los niños ya sufren de desnutrición y problemas de salud, incluyendo enfermedades transmisibles como diarrea, infecciones respiratorias agudas, paludismo y sarampión, estas dolencias siguen siendo algunas de las principales causas de mortalidad²⁶⁹. De hecho, los datos indican que la mayoría de las muertes infantiles en las situaciones de conflicto se deben a estas enfermedades comunes de la infancia, y que, en algunos casos, por cada defunción relacionada directamente con los conflictos se presentan 10 a causa de estas enfermedades²⁷⁰.

Disminuir estas tasas exige la rápida ejecución de intervenciones de supervivencia infantil cuya eficacia haya sido comprobada. La escala de estos esfuerzos reviste la mayor importancia, dado que los conflictos armados con frecuencia generan el desplazamiento de grandes grupos poblacionales por extensas zonas geográficas. Una distribución apropiada de los servicios también es vital si lo que se busca es atender las necesidades de los niños y otros grupos vulnerables que no tienen acceso a servicios de salud.

Acorde con un enfoque basado en los derechos humanos, el diseño de los programas de salud debe incluir estrategias para involucrar a los niños afectados. A la larga, esto aumentará la utilización de los servicios.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel destacó la enorme diferencia que existe entre la dramática situación que afrontan los niños durante los conflictos armados y el Artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, según el cual tienen derecho a beneficiarse de servicios médicos de la más alta calidad. La realidad de los niños afectados por la guerra es desalentadora. Como señaló el Estudio: “Cada año hay miles de niños que mueren como resultado directo de combates, heridas de arma blanca o de bala, bombas y minas terrestres, pero muchos más mueren de desnutrición y de enfermedades causadas o agravadas por los conflictos armados... Muchos mueren como consecuencia directa de la reducción del consumo de alimentos, que provoca una desnutri-

ción aguda grave, mientras que otros, debilitados por la desnutrición, ya no tienen ninguna resistencia ante las enfermedades e infecciones corrientes de la infancia.”

Al evaluar la prestación de los servicios de salud, el Estudio Machel recalcó la necesidad de proteger a los trabajadores del sector sanitario y limitar, en lo posible, la interrupción de los servicios, evitando la destrucción de los centros asistenciales y la desarticulación de las líneas de suministros. Así mismo, destacó el tema de la seguridad en las carreteras y las rutas para garantizar el acceso a esos servicios.

Las recomendaciones del Estudio Machel dirigidas específicamente a los trabajadores de socorro que se ocupan de cuestiones de nutrición y salud proponían establecer vínculos entre las intervenciones de emergencia y los programas de desarrollo a largo plazo.

CAMBIO DE ENFOQUE Y CONCEPTUALIZACIÓN

Ampliar la escala de las intervenciones destinadas a salvar vidas. La comunidad de la salud concuerda en que ampliar la escala de un conjunto no muy grande de intervenciones de eficacia comprobada podría reducir significativamente la mortalidad infantil, incluso en zonas que padecen conflictos²⁷¹. Estas intervenciones, cuyo propósito es reducir las enfermedades y la mortalidad entre los niños, se aplican cada vez más en contextos de emergencia.

Los paquetes de intervenciones incluyen vacunación contra el sarampión; suplementación con vitamina A; medidas antipalúdicas, como dis-

“Nuestra única esperanza es rezar para no caer enfermos. Si esto ocurre, solamente Dios nos puede salvar de morir.” – Hombre joven, 18 años, Sierra Leona

tribución de mosquiteros tratados con insecticida de efecto prolongado; prevención, detección precoz y tratamiento de la desnutrición; suministro de agua salubre y de servicios de saneamiento; tratamiento de las enfermedades comunes a nivel de la comunidad (incluyendo sales de rehidratación oral y zinc para la diarrea, terapia combinada a base de artemisinina para el paludismo y antibióticos apropiados para las infecciones respiratorias); pautas estandarizadas; y promoción de las buenas prácticas de higiene y alimentación para los lactantes y los niños pequeños, incluyendo la alimentación exclusiva con leche materna. Estas intervenciones se han convertido en pilares de todas las respuestas a las situaciones de emergencia.

Promover los enfoques multisectoriales. Se ha avanzado en la formulación de enfoques que combinan acciones de diversos sectores. Programas de salud pública, nutrición, asistencia alimentaria, agua, saneamiento y educación, entre otros programas de socorro, se aceptan hoy como parte de las respuestas de emergencia, pues ninguno puede reducir, por sí solo, la morbilidad y la mortalidad. Así, hoy en día es frecuente distribuir suplementos de vitamina A y medicamentos antiparasitarios durante las campañas de vacunación, como se hizo en Darfur, en 2004, durante la campaña de vacunación contra el sarampión.

Prestar servicios sanitarios de una manera eficaz. También se ha progresado en la aplicación de intervenciones de salud infantil en países que padecen conflictos y carecen de servicios sanitarios adecuados y accesibles. Prestar servicios sanitarios

en los centros de salud y, en su justa medida, también a nivel de la comunidad, es crítico para que las intervenciones con la capacidad de salvar vidas tengan una amplia cobertura. La prestación de servicios en la comunidad podría incluir campañas para ofrecer paquetes de intervenciones, como vacunación y distribución de suplementos de vitamina A a intervalos regulares. En Etiopía, por ejemplo, la Estrategia Ampliada de Divulgación presta una serie de servicios dos veces al año, junto con medidas para movilizar a la comunidad.

Actualmente se reconoce que las actividades de base comunitaria constituyen el futuro de la salud pública cuando los recursos disponibles son limitados. Más aún, llevar a cabo actividades relacionadas con la salud a nivel de la comunidad antes de un conflicto puede mitigar los daños a la salud de los niños en caso de surgir un conflicto. Este enfoque también contribuye a la preparación para las emergencias.

Pero las intervenciones de emergencia solo beneficiarán a los niños cuando se adapten a las circunstancias y cuando los beneficiarios las entiendan y las acepten²⁷². Por este motivo, es indispensable que los miembros más prominentes de la comunidad participen activamente. En el Afganistán, una campaña nacional de vacunación contra el sarampión, realizada en 2002, alcanzó una alta cobertura gracias, en buena medida, a la participación de dirigentes religiosos y a la instalación de puestos de vacunación en las mezquitas²⁷³.

Los gobiernos nacionales de muchos países afectados por conflictos tienen una capacidad limitada para prestar servicios de salud, pese al

creciente reconocimiento de que fortalecer los sistemas sanitarios es decisivo, sobre todo después de conflictos prolongados. Ante esta realidad, grupos como la Alianza GAVI (anteriormente denominada Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación y la Inmunización) han relajado sus criterios de aplicación y cofinanciación para financiar medidas de apoyo destinadas a fortalecer los sistemas de salud. Estos cambios alientan a los Estados frágiles y con poca capacidad a solicitar esos fondos.

Crear sistemas de salud sólidos exige inversiones a largo plazo. También se han probado otras estrategias, como la contratación basada en el desempeño. Bajo este enfoque, se contrata a entidades no estatales –por ejemplo, organizaciones no gubernamentales– para prestar un conjunto de servicios, y su desempeño se evalúa utilizando indicadores definidos previamente. Estrategias como esta no solo propician una alta cobertura de intervenciones vitales, sino que permiten a los gobiernos centrarse en sus responsabilidades normativas –como planificación, definición de políticas, financiación y regulación–, en lugar de dedicarse a la prestación de los servicios. Aunque este enfoque se debe evaluar con mayor detenimiento, los resultados preliminares en el Afganistán y Camboya son prometedores²⁷⁴.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Controlar las principales enfermedades. Desde 1996, cuando se publicó el Estudio Machel, se ha progresado en el control de varias enfermedades entre las poblaciones afectadas por los conflictos, gracias al desarrollo de

intervenciones novedosas para las situaciones complejas de emergencia. Por ejemplo, el paludismo se puede prevenir y tratar con medicamentos más eficaces (terapia combinada a base de artemisinina), estuches de diagnóstico rápido, mosquiteros tratados con insecticida y fumigación del interior de los hogares. La diarrea se puede tratar con sales de rehidratación oral en combinación con suplementos de cinc.

En otras épocas, el sarampión era una enfermedad devastadora que cobraba innumerables vidas infantiles durante las emergencias. Pero desde que la vacunación contra esta enfermedad se considera una prioridad en estos contextos, dejó de ser una de las principales causas de muerte en los campamentos de refugiados y de desplazados internos. En situaciones de emergencia fuera de los campamentos, muchos niños aún mueren a causa del sarampión. Sin embargo, tanto a nivel nacional como en grandes zonas geográficas se han llevado a cabo campañas exitosas de vacunación contra esta enfermedad durante situaciones de emergencia, incluyendo la del Afganistán en 2003²⁷⁵ y la del Sudán meridional en 2006-2007²⁷⁶.

Durante muchos años, la tuberculosis y el SIDA no fueron motivo de atención en las situaciones complejas de emergencia. Sin embargo, ahora se reconoce la importancia de hacer frente a estos flagelos, incluso en medio del conflicto, debido a que el VIH es endémico en numerosas zonas afectadas por las hostilidades.

También se ha avanzado en cuanto a la negociación de períodos de paz y seguridad con las facciones beligerantes, facilitando la prestación de servicios a las poblaciones que quedan aisladas a

causa de los combates. La negociación de “zonas de paz” y de “días de tregua” ha favorecido la realización de campañas contra la poliomielitis y la dracunculosis (enfermedad del gusano de Guinea) en varios países, entre los cuales figuran el Afganistán, el Sudán y Uganda.

Convertir la salud reproductiva en un componente integral de la respuesta de emergencia. El Estudio Machel abogó por la ejecución de un vasto programa de salud reproductiva para los hombres y las mujeres, con particular atención a las niñas. Esto puso en entredicho la idea de que la salud reproductiva era responsabilidad de los programas de desarrollo, en vez de una prioridad al comienzo de las emergencias complejas. En la actualidad, la salud reproductiva es un aspecto integral del conjunto de acciones de la respuesta de emergencia. El paquete mínimo inicial de servicios –que incluye preservativos, precauciones universales para evitar la propagación del VIH, tratamiento clínico de las víctimas de violación y designación de un coordinador de las actividades de salud reproductiva– ha sido un importante avance en los campamentos, como se describe en el Manual Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Situaciones de Refugiados, que se halla en proceso de revisión²⁷⁷.

Definir normas técnicas. En los últimos años se han formulado numerosas directrices interinstitucionales para servir de referencia y orientar a las partes interesadas en las respuestas al paludismo, el SIDA y otras cuestiones relacionadas con la salud. Entre ellas están el Manual Interinstitucional sobre la Lucha

contra el Paludismo en Situaciones Complejas de Emergencia (2005); el Manual Inter-Agencia en Salud Reproductiva en Situaciones de Refugiados (1999); Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre salud mental y apoyo psicosocial en las situaciones de emergencia (2007); y Directrices del Comité Permanente entre Organismos para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia (2004).

Junto con las normas mínimas sobre servicios sanitarios en situaciones de emergencia del Proyecto Esfera, estas directrices han mejorado la eficacia y la estandarización de las estrategias. Como la mayoría de las directrices se definieron mediante un proceso entre organismos, cuentan con el respaldo de gran parte de los interesados y, por lo tanto, se aplican ampliamente.

Muchos trabajadores de la salud en situaciones de emergencia están tratando de documentar las experiencias y las lecciones de un modo más sistemático. Las revistas especializadas están promoviendo la elaboración de artículos sobre temas de salud en contextos de emergencia, como la serie de *The Lancet* sobre emergencias complejas en 2004. Algunos organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales han escrito libros y trazado pautas sobre las respuestas sanitarias apropiadas para las situaciones de emergencia, como “La salud de los refugiados”, publicado por Médicos sin Fronteras en 1997, y el Manual de Actividades de Emergencia sobre el Terreno de UNICEF, una guía para el personal de este organismo, que fue publicado en 2005. Nuevos y numerosos manuales sobre el tema destacan las necesidades sanitarias de



Mozambique © UNICEF/NYHQ2006-2234/Pirozzi

los niños en este tipo de circunstancias. Dado que el primer manual sobre la salud de los refugiados se publicó en 1983, este es un logro notable.

Establecer mecanismos adicionales para aumentar la eficacia de la respuesta. A finales de 2005, cuando el Comité Permanente entre Organismos adoptó el enfoque de gestión por grupos temáticos como parte del proceso de reforma de la asistencia humanitaria, la salud infantil ocupaba un lugar central del grupo temático sobre salud. Esto ubica las necesidades sanitarias de los niños en un lugar destacado del programa de los agentes encargados de la salud durante las emergencias y mejora la coordinación y la complementariedad entre los asociados.

El grupo temático sobre salud está elaborando instrumentos y directrices para reforzar la eficacia y la eficiencia de la respuesta humanitaria de emergencia. Además de una herramienta de evaluación multisectorial para lograr un enfoque más coherente, se están diseñando otros instrumentos cuya finalidad es identificar vacíos en las medidas de intervención sanitaria y en los agentes que levantan mapas sobre la salud.

Aparte de lo anterior, se están realizando esfuerzos para mejorar las estadísticas sobre salud por medio de procesos uniformes y oportunos de recopilación, validación y divulgación de datos críticos. Se espera que el Servicio de Observación de la Salud y la Nutrición del Comité Permanente entre Organismos aborde las deficiencias en esta importantísima esfera. Aunque es muy pronto para evaluar las repercusiones de estos instrumentos, en algún momento será necesario hacerlo.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Durante más de una década se han registrado progresos en la atención de la salud de los niños afectados por los conflictos. Sin embargo, quedan problemas por resolver. En particular, ampliar la escala de una serie de intervenciones de bajo costo y comprobada eficacia, y mantenerlas en zonas con conflictos prolongados, sigue planteando enormes dificultades, entre las cuales se cuentan la falta de una financiación adecuada, la inseguridad, el difícil acceso y la escasez de personal calificado. Las enfermedades crónicas, la salud neonatal y la salud mental son ámbitos que también merecen mayor atención.

Adicionalmente, deben revisarse los actuales umbrales de emergencia para determinar si siguen siendo apropiados para las crisis de hoy. En caso de no serlo, deben corregirse y adaptarse a las nuevas realidades. Esto va unido a la necesidad de mejorar la recopilación de datos, y a la difusión y aplicación de las directrices.

Ampliar la escala de las intervenciones de eficacia comprobada. A medida que se dispone de nuevas tecnologías, los especialistas en salud humanitaria deben continuar innovando para que cada vez haya más personas beneficiadas. Actualmente existen nuevas vacunas –para HiB, enfermedad neumocócica, rotavirus y cólera– que, en el futuro, podrían reducir la morbilidad y la mortalidad asociadas con la neumonía y la diarrea, las dos causas principales de mortalidad infantil.

El tratamiento en la comunidad de enfermedades comunes de la infancia y la alimentación terapéutica

se han utilizado a menudo en entornos estables. Sin embargo, estas técnicas se están aplicando en zonas con emergencias complejas, como el norte de Uganda. Otras intervenciones que han demostrado ser eficaces y cuya escala podría ampliarse son el parto en condiciones higiénicas y la suplementación con esteroides y cinc para tratar la diarrea grave en las mujeres embarazadas. Pero encontrar los recursos humanos necesarios para ejecutar estas intervenciones –especialmente la combinación correcta de especialidades médicas– sigue siendo problemático.

Hacer frente a las enfermedades crónicas. La respuesta de la comunidad humanitaria a la amenaza que representan las enfermedades infecciosas crónicas –como el VIH, el SIDA y la tuberculosis– y las enfermedades crónicas no infecciosas –como el asma y la enfermedad reumática del corazón– ha dejado mucho que desear. Si bien existen directrices para ejecutar programas de control del VIH y la tuberculosis en las emergencias, no se ponen en práctica sistemáticamente.

Promover la salud neonatal. Cada vez hay mayor conciencia de que no proteger debidamente la salud de los recién nacidos durante las crisis es una causa de mortalidad y morbilidad. Este tema requerirá mucha más atención desde los puntos de vista programático e investigativo en los próximos años.

Prevenir y tratar una gama de trastornos psicosociales. Los conflictos pueden afectar seriamente los aspectos mental y social de la salud. Entre los problemas que se pueden presentar están las dificultades interpersonales;



Kenya © UNICEF/NYHQ2008-0231/Cranston

la ausencia de bienestar emocional; los trastornos mentales de leves a moderados (incluyendo depresión, ansiedad y trastorno de estrés post-traumático); los trastornos mentales graves (psicosis, trastorno de conversión, depresión profunda); y el abuso del alcohol y otras sustancias. El manejo de estos problemas requiere intervenciones multisectoriales, incluyendo atención preventiva y curativa.

Eliminar las barreras que impiden acceder a los servicios. Hoy se sabe, sin lugar a dudas, cuán importante es eliminar las barreras que impiden a los niños acceder a los servicios. Un obstáculo es el costo; de ahí que no se deban ahorrar esfuerzos para procurar que los servicios sean accesibles y asequibles. Se ha visto que abolir las tarifas a los usuarios durante los conflictos, cuando las poblaciones son más vulnerables debido a la pérdida de sus medios de subsistencia, mejora el acceso a los servicios de salud. Para hacer este cambio de política es preciso analizar detenidamente las consecuencias, pues no disponer de suficientes recursos podría llevar a la interrupción de los servicios. También hay que asegurarse de que las tarifas establecidas no sean reemplazadas por tarifas informales o fraudulentas.

Responder de forma oportuna. La preparación de una respuesta de emergencia oportuna requiere tener en cuenta una amplia gama de desencadenantes. El trágico umbral de mortalidad de una defunción diaria por cada 10.000 habitantes ha contribuido de manera decisiva a definir la fase aguda de las emergencias complejas²⁷⁸. Pero este umbral no

sirvió para definir una emergencia en un país de medianos ingresos como Kosovo.

Subsanar las deficiencias en materia de recopilación de datos. La disponibilidad de datos sobre indicadores básicos de salud en los casos complejos de emergencia todavía presenta deficiencias. Numerosos organismos están reuniendo datos sobre el terreno; por ejemplo, Médicos sin Fronteras en el Níger y el Comité Internacional de Rescate en la República Democrática del Congo. Otros están recopilando información disponible para facilitar el acceso y la utilización, como, por ejemplo, una base de datos sobre emergencias complejas creada por el Centro de Investigación sobre la Epidemiología de los Desastres. Empero, hay dificultades para recopilar, interpretar y utilizar sistemáticamente los datos a la hora de tomar decisiones relativas a los programas en todos los contextos de emergencia.

Facilitar el acceso a las directrices técnicas. Desde la publicación del Estudio Machel, en 1996, se han trazado muchas directrices eficaces; no obstante, algunos profesionales de la salud consideran que son difíciles de utilizar²⁷⁹. Las directrices basadas en pruebas empíricas deben adaptarse a las distintas localidades para el personal sanitario que no tiene un buen nivel de experiencia técnica. En la mayoría de los conflictos armados, los trabajadores sanitarios locales prestan asistencia directamente a los niños. También se requieren nuevas directrices para el tratamiento de los casos de asfixia, los partos prematuros, las infecciones neonatales, los traumas

físicos en los niños pequeños, y la detección y el tratamiento de la tuberculosis infantil.

Fomentar la participación de los niños. Por último, los problemas de salud de los niños, especialmente durante las emergencias, no se pueden solucionar únicamente con servicios técnicos. Las intervenciones sanitarias deben tener en cuenta la manera como los niños afrontan los conflictos armados. Los de más edad y los que asisten a la escuela deben interesarse plenamente en su salud y en la salud de sus comunidades.

RECOMENDACIONES

La prestación de servicios de salud durante las situaciones de emergencia y el período de recuperación es una respuesta humanitaria sólidamente establecida, como lo evidencian las recomendaciones del examen estratégico decenal presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 2007. Estas recomendaciones promueven la prestación, a gran escala, de un conjunto integrado de servicios básicos —entre ellos, servicios sanitarios— de eficacia comprobada. El examen estratégico estableció la necesidad de asegurar el acceso y la prestación de asistencia humanitaria a todos los niños y niñas, en condiciones de seguridad y libre de trabas. También instó a invertir en la creación de capacidad, la adquisición y gestión de conocimientos, y el desarrollo de investigaciones operacionales cuyos resultados se divulguen y apliquen. Además, recomendó mejorar la supervisión y la presentación de informes; estas actividades deben

“Todas las semanas muere una mujer dando a luz de camino al hospital.”

– Mujer, 19 años, Liberia

incluir información sobre todos los factores que afectan a los niños, y los datos deben desglosarse por edad y género. Las siguientes acciones deben considerarse prioritarias en las emergencias complejas, pues tratan de mitigar los efectos sobre la salud de los niños:

1. Ejecutar intervenciones de supervivencia infantil de manera rápida y apropiada.

Junto con los Estados Miembros y otros importantes interesados, los agentes humanitarios deben garantizar la rápida aplicación de un conjunto de intervenciones basadas en datos empíricos para combatir las principales causas de morbilidad y mortalidad, elevando así las tasas de supervivencia infantil. Esas intervenciones deben ser apropiadas para el contexto y tener una cobertura alta, para lo cual es preciso trabajar de manera coordinada.

2. **Seguir formulando directrices y creando capacidad.** Con el propósito de garantizar la efectividad y la estandarización de los métodos, los especialistas en salud humanitaria, incluyendo el grupo temático sobre salud del Comité Permanente entre Organismos, deben seguir actualizando y formulando directrices fáciles de utilizar. Debido a que, en casos complejos de emergencia, las medidas de intervención sanitaria y de otro tipo requieren personal altamente calificado, es indispensable reforzar la capacidad en materia de recursos humanos (tanto en el plano nacional como internacional).

3. **Explorar y aplicar nuevas tecnologías sanitarias.** El personal de la salud y los investigadores deben continuar explorando tecnologías y estrategias innovadoras para la prestación de servicios en los lugares azotados por los conflictos. A medida que se dispone de nuevas tecnologías, los donantes deben respaldar su aplicación en las emergencias complejas y cerciorarse de que se evalúen de forma independiente. Las experiencias adquiridas durante el proceso también se deben documentar. Los agentes humanitarios deben invertir en investigación operacional y enfocarse en campos estratégicos clave que carecen de suficientes datos y conocimientos.

4. Garantizar la recopilación y el análisis oportunos de los datos.

Los agentes humanitarios deben hacer todo lo que esté a su alcance para que los datos, desglosados por edad y género, se reúnan y analicen de forma oportuna. Esto es importante para revelar la magnitud de las emergencias, orientar la respuesta, cuantificar sus efectos y recabar recursos. Es necesario acopiar datos sistemática y continuamente para vigilar la salud de las poblaciones afectadas, especialmente la de los niños.

5. **Destinar un volumen adecuado y estable de recursos.** Durante las emergencias complejas, los donantes deben financiar con mayor generosidad y continuidad las medidas de intervención sanitaria de carácter humanitario centradas en los niños. ■

RECURSOS ÚTILES

Comité Permanente entre Organismos, ‘Health Cluster Working Group’, <www.humanitarianinfo.org/iasc/content/cluster/health/default.asp?bodyID=20&publish=0>.

W. Moss et al., ‘Child Health in Complex Emergencies’, *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 84, n.º. 1, enero de 2006, págs. 58-64, <[whqlibdoc.who.int/bulletin/2006/Vol84-Nº1/bulletin_2006_84\(1\)_58-64.pdf](http://whqlibdoc.who.int/bulletin/2006/Vol84-Nº1/bulletin_2006_84(1)_58-64.pdf)>.

W. Moss et al., *Child Health in Complex Emergencies*, National Academies Press, Washington, D.C., 2006, <http://books.nap.edu/catalog.php?record_id=11527>.

Organización Mundial de la Salud, ‘Consultation on Child Health in Emergencies’, 2004, <www.who.int/child_adolescent_health/documents/chce_meeting/en/index.html>.

Proyecto Esfera, ‘Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response’, Proyecto Esfera, Ginebra, 2004.

P. Salama et al., ‘Lessons Learned from Complex Emergencies over the Past Decade’, *The Lancet*, vol. 364, 2004, págs. 1801-1813.

8.4 SALVAR VIDAS MEDIANTE UNA NUTRICIÓN ADECUADA

Los conflictos armados pueden tener consecuencias devastadoras sobre la nutrición humana, pues ponen en peligro los medios de subsistencia y comprometen la seguridad alimentaria, la salud y la capacidad de las personas mayores para atender a las necesidades de los niños y los jóvenes. Las situaciones complejas de emergencia se caracterizan por una alta prevalencia de desnutrición aguda, especialmente emaciación, edema nutricional y enfermedades relacionadas con la carencia de micronutrientes. La situación puede empeorar cuando la gente se ve obligada a depender de raciones alimentarias carentes de vitaminas y minerales, como demostraron, en 2001, los brotes de escorbuto y pelagra en el Afganistán y Angola, respectivamente²⁸⁰.

De los 143 millones de niños menores de cinco años con un peso

inferior al normal en el mundo en desarrollo, 98,5 millones viven en situaciones de emergencia²⁸¹. El nivel de desnutrición aguda en muchos lugares donde hay conflicto es alarmante: de los 24 países con niveles de emaciación superiores al “umbral crítico” del 10%, 10 están sufriendo un conflicto armado (entre los 33 países que se enumeran en la tabla 2, página 27). Entre esos países se cuentan el Sudán (con una tasa de emaciación del 16%), el Chad y Sri Lanka (el 14%) y Nepal y la República Democrática del Congo (el 13%)²⁸².

Los últimos datos señalan que la desnutrición entre las madres y los niños contribuye significativamente a la morbilidad y la mortalidad infantiles en las situaciones complejas de emergencia. Además, aumenta notablemente el número de defunciones entre las mujeres y los niños que presentan enfermedades comunes, como paludismo, diarrea y neumonía, y fue una de las principales causas de muerte entre los niños menores de cinco años en los campamentos del norte de Uganda²⁸³ y de la República Democrática del Congo²⁸⁴.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

Tanto el Estudio Machel de 1996 como el examen de 2001 hicieron hincapié en que el gravísimo problema de la desnutrición infantil durante los conflictos armados requiere mayor atención y medidas más contundentes, y abogaron por el acceso permanente a los niños afectados por medio de “días de tregua”. Negociar la cesación

del fuego durante esos días permite prestar servicios de salud, como vacunación; evaluar las necesidades de los niños; brindar apoyo alimentario y nutricional; y divulgar información sobre los derechos de la infancia.

CAMBIO DE ENFOQUE Y CONCEPTUALIZACIÓN

Trabajar en el marco de la nutrición pública. Desde 1996 se ha avanzado mucho en el conocimiento de la desnutrición. El centro de interés ha pasado del individuo a la población general, y un número limitado de intervenciones ha dado paso a un enfoque amplio y centrado en la solución de los problemas, conocido como “nutrición pública”²⁸⁵. Muchos de los progresos en el tratamiento de la desnutrición infantil en situaciones de conflicto han sido resultado de este enfoque.

La nutrición pública aborda la desnutrición en los casos complejos de emergencia, combinando un análisis del riesgo nutricional y la vulnerabilidad con estrategias dirigidas a la acción que abarcan políticas, programas y fomento de la capacidad. Este enfoque, que reúne intervenciones de nutrición y de salud pública, ha demostrado su utilidad en emergencias complejas, cuando la inseguridad y la violencia tienen efectos multidimensionales sobre la nutrición de los niños.

Tratar la desnutrición integralmente.

Los cambios en el tratamiento de la desnutrición reflejan: una creciente conciencia sobre la importancia de las cuestiones de género y la protección a

Myanmar © UNICEF/NYHQ2008-0375/Dean



“Como nuestros padres perdieron sus medios de sustento, no comemos todos los días y a veces sentimos hambre.” – Niño, 14 años, Sri Lanka

la infancia; el apoyo psicosocial y otras prácticas de atención; y el apoyo a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia. Este enfoque integral hacia la prevención y el tratamiento de la desnutrición grave durante los conflictos ha mejorado las perspectivas futuras de los niños, las prácticas de atención y la autoestima de las madres. Así mismo, ha fortalecido el vínculo entre los programas de socorro para aliviar el hambre y las estrategias a largo plazo para alcanzar un desarrollo sostenible. La efectividad de la programación integrada se puede constatar en los programas nutricionales que la organización no gubernamental internacional Acción Contra el Hambre puso en marcha en el Afganistán, Darfur (el Sudán) y el Sudán meridional, y que combinan la alimentación terapéutica con un conjunto de prácticas básicas y de salud mental.

Idear nuevas estrategias para beneficiar a las poblaciones dispersas.

Prestar asistencia a los desplazados internos, que tienen una alta probabilidad de encontrarse dispersos en zonas inseguras, es un problema adicional que enfrenta el personal de asistencia humanitaria. A diferencia del trabajo en un campamento tradicional para refugiados, llevar servicios a las poblaciones desplazadas y dispersas plantea dificultades logísticas debido al acceso restringido. Esto puede redundar en bajas tasas de cobertura y eficiencia. En este tipo de situaciones, los programas y los protocolos tradicionales de nutrición podrían ser inapropiados, por lo que convendría utilizar nuevas estrategias, como

servicios descentralizados, una mayor coordinación operacional y depender de los voluntarios de la comunidad y del personal local. Entre otras organizaciones, GOAL está ensayando estas estrategias en Darfur y en el noroeste del Sudán²⁸⁶. Pero, evidentemente, hay que seguir trabajando e intercambiando experiencias.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Depender más del tratamiento de la desnutrición a nivel de la comunidad.

Durante muchos años, el tratamiento de la desnutrición aguda grave se llevó a cabo en establecimientos para pacientes hospitalizados conocidos como centros de alimentación terapéutica. En la década de 1990, diversas emergencias humanitarias demostraron la tremenda ineficacia de este modelo²⁸⁷. Por ejemplo, los centros de alimentación que organizaciones no gubernamentales crearon para responder a la hambruna del Sudán meridional en 1998 solo pudieron beneficiar a una pequeña proporción de los niños que sufrían de esta forma de desnutrición aguda²⁸⁸.

La gestión comunitaria de la desnutrición aguda grave es un método innovador para tratar a la mayoría de estos niños, en sus hogares, con alimentos terapéuticos listos para consumir. Este enfoque ha producido tasas estables de recuperación de aproximadamente el 75%, es decir, dentro de las normas humanitarias internacionales, y ha elevado la cobertura en situaciones de emergencia hasta en un 70%²⁸⁹. En 2006, más de 25.000 niños con desnutrición aguda

grave y más de 130.000 con desnutrición aguda moderada fueron tratados con éxito utilizando el enfoque basado en la comunidad en contextos complejos, como los del Chad y Darfur²⁹⁰.

En esos lugares, los ministerios de salud a nivel distrital están promoviendo la gestión comunitaria de la desnutrición aguda grave, una plataforma para ampliar el alcance de los programas. Y UNICEF, en colaboración con otros organismos, está ayudando en la formulación de directrices nacionales para la gestión de la desnutrición aguda grave, que incluyen iniciativas de ámbito comunitario en diversos países.

Solucionar la carencia de micronutrientes. La carencia de micronutrientes es una condición que se desarrolla fácilmente o que empeora durante las emergencias. Esto puede suceder debido a la pérdida de las cosechas o de los medios de subsistencia, a la interrupción del suministro de alimentos, a las enfermedades diarreicas (que provocan pérdida de nutrientes) y a las enfermedades infecciosas (que suprimen el apetito, a la vez que aumentan la necesidad de micronutrientes para combatir la enfermedad). Por estas razones, es esencial responder adecuadamente a las necesidades de micronutrientes de las personas afectadas por las emergencias complejas. La Organización Mundial de la Salud (OMS), UNICEF y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) dieron a conocer una declaración conjunta sobre la prevención y el control de la carencia de micronutrientes en las poblaciones afectadas por emergen-

cias, mediante la administración de suplementos de vitaminas y minerales a las mujeres embarazadas y en etapa de lactancia, y a los niños de seis a 59 meses de edad²⁹¹.

Tomar en consideración las cuestiones de género. La inseguridad puede derivar en riesgos con efectos distintos en las mujeres, las niñas, los hombres y los niños. Así pues, es fundamental comprender cómo afectan las cuestiones de género a la condición nutricional y a la programación. Esto ayuda a promover intervenciones que permiten a las mujeres seguir cuidando a sus bebés y a su hijos pequeños, y garantiza que los niños se beneficien de las intervenciones de emergencia²⁹². Al igual que otros organismos y organizaciones no gubernamentales, el Programa Mundial de Alimentos reforzó su compromiso de hacer que las mujeres accedan directamente a la asistencia alimentaria y la controlen. Esas entidades también están fomentando la participación de las mujeres en todas las etapas de las intervenciones; o sea, desde el análisis del problema y la búsqueda de soluciones hasta la gestión y la vigilancia de las actividades resultantes²⁹³. Esto ha mejorado la destinación de la asistencia y su uso por parte de las familias.

El examen de 2001 del Estudio Machel señaló que la violencia sexual es una característica definitoria de los conflictos contemporáneos. Este fenómeno se atribuye al desmoronamiento de los valores sociales y de las estructuras comunitarias, al debilitamiento de los mecanismos de respuesta y prevención, y a los grandes movi-

mientos poblacionales que suelen presentarse durante los conflictos. Por lo tanto, al planificar la asistencia nutricional se deben tener en cuenta los criterios establecidos, con el objeto de que los programas no pongan en riesgo, inadvertidamente, a las mujeres y a las niñas. Esos criterios se describen en el documento *Directrices aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias: Enfoque sobre la prevención y la respuesta contra la violencia sexual en situaciones de emergencia*, elaborado en 2005 por el Grupo de Tareas sobre Género del Comité Permanente entre Organismos²⁹⁴.

Intensificar la cooperación internacional. En los últimos 10 años, la colaboración interinstitucional y la creación de la Red Nutricional de Emergencia han contribuido a mejorar el enfoque de la nutrición pública. Esta iniciativa de colaboración también ha permitido estandarizar los procedimientos e intercambiar experiencias sobre las respuestas de emergencia. Recientemente, el grupo temático sobre nutrición del Comité Permanente entre Organismos, establecido en 2005, sirvió de foro de debate para mejorar la coordinación y analizar las deficiencias y las limitaciones. También elaboró instrumentos para la prevención y la atención, entre ellos materiales basados en pruebas empíricas, un conjunto de 21 módulos de capacitación e instrumentos para efectuar una evaluación inicial rápida. Junto con el enfoque orientado a la economía de los hogares de Save

the Children Reino Unido, estas se cuentan entre las herramientas que se utilizan actualmente para medir la desnutrición y analizar la vulnerabilidad. Su desarrollo se coordinó cuidadosamente para minimizar los sesgos, garantizar la validez de las comparaciones y examinar las tendencias a través del tiempo.

Desgraciadamente, aún no se han creado herramientas estandarizadas para evaluar los trastornos por carencia de micronutrientes en situaciones complejas de emergencia. El hecho de que algunos alimentos de primera necesidad se hayan asociado con enfermedades específicas (por ejemplo, raciones a base de maíz se han relacionado con la pelagra y raciones a base de arroz, con el beriberi)²⁹⁵ pone de relieve la urgente necesidad de desarrollar métodos y equipos más accesibles.

Otros marcos e instrumentos están mejorando la calidad, la rendición de cuentas y la efectividad de los programas nutricionales para las situaciones de emergencia. Entre ellos figuran nuevas normas, como las del manual del Proyecto Esfera sobre uso de suplementos de múltiples micronutrientes durante las emergencias, así como también directrices técnicas sobre el tratamiento de la desnutrición aguda grave²⁹⁶ y sobre prácticas de alimentación infantil en casos de emergencia²⁹⁷.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Organizar una respuesta integrada y amplia. No debe sorprender que las respuestas a los problemas nutricio-



República Democrática Popular de Corea © UNICEF/NYHQ2004-0537/Horner

nales en las emergencias complejas sean muchas veces ineficaces, pues tienden a ser problemáticas incluso en circunstancias normales. Un reto persistente es definir el lugar que debe ocupar la nutrición dentro de las estructuras de los gobiernos. Pese a tratarse de una cuestión multisectorial, los programas de nutrición suelen estar a cargo de los ministerios de salud, que no cuentan con los mecanismos necesarios para vincularlos con otros sectores.

Los esfuerzos para lograr una programación integrada y de base amplia en materia de nutrición siguen siendo insuficientes, lo que afecta la calidad de los programas y sus resultados. En Darfur, por ejemplo, las tasas de desnutrición bajaron significativamente después de proporcionar asistencia alimentaria; no obstante, persistieron los problemas nutricionales asociados con las enfermedades. Este ejemplo de falta de coherencia en la programación impidió satisfacer las necesidades de los niños afectados por el conflicto²⁹⁸.

En 2007, los conflictos armados en el Afganistán, el Chad, Darfur (el Sudán), el Iraq, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo, Somalia y el Territorio Palestino Ocupado siguieron haciendo estragos en la condición nutricional y la supervivencia de los niños. Estas crisis produjeron inseguridad alimentaria en los hogares, dietas deficientes, entornos insalubres, atención maternoinfantil inadecuada y acceso limitado a los servicios de salud. Por ejemplo, datos preliminares de Darfur indican que la desnutrición aguda a

nivel mundial pasó del 12,9% en 2006 al 16,1% en 2007. Aun cuando no se ha vuelto a registrar una prevalencia con los niveles de 2004 (el 21,8%), ya sobrepasó el umbral de emergencia del 15%.

Promover la alimentación con leche materna. La alimentación exclusiva con leche materna durante los primeros seis meses de vida reduce la morbilidad y la mortalidad ocasionadas por una serie de enfermedades infecciosas, incluida la diarrea. Las emergencias complejas –cuando el hacinamiento es común y tanto la higiene como las prácticas básicas de cuidado de la familia dejan mucho que desear– conllevan un alto riesgo de enfermar por diarrea y otras infecciones, lo que hace del amamantamiento una práctica aún más importante. Sin embargo, la falta de memoria institucional y las fallas de liderazgo y coordinación dificultan el cumplimiento de las prácticas recomendadas. En los casos complejos de emergencia no es fácil reunir las condiciones para utilizar los sustitutos de la leche materna en condiciones de seguridad, como agua apta para el consumo, facilidades para su preparación en condiciones higiénicas y un suministro estable, por lo cual los riesgos se incrementan.

Por ejemplo, durante la crisis de 2006 en el Líbano se distribuyeron grandes cantidades de preparación para lactantes y sustitutos de la leche materna. Pero los problemas de higiene que se presentaron tras el extenso bombardeo que destruyó las instalaciones de abastecimiento de agua y

saneamiento agravaron los riesgos asociados con la preparación de estos productos en condiciones inadecuadas, y la combinación de factores produjo un brote de enfermedades diarreicas.

Tratar la desnutrición aguda en los adolescentes. No hay claridad sobre la manera como se debe tratar la desnutrición aguda en los adolescentes. La falta de datos precisos sobre las poblaciones de referencia, y las variaciones étnicas en cuanto al desarrollo durante la adolescencia, han dificultado los esfuerzos para seleccionar niños mayores como beneficiarios de los programas de alimentación.

Brindar apoyo psicológico a las madres traumatizadas. Otra dificultad es la escasez de servicios de apoyo psicológico para las madres traumatizadas por los conflictos armados. Cuando llevan a sus bebés (menores de seis meses) a los centros de alimentación terapéutica, la mayoría de ellas informan que no tienen suficiente leche para alimentarlos. En el Afganistán, alrededor del 40% de las admisiones a esos centros corresponden a bebés menores de seis meses. La principal causa de la desnutrición aguda grave es la escasez de leche materna, que suele asociarse con estrés psicosocial.

Formular indicadores tempranos de desnutrición. Por lo general, las crecientes tasas de desnutrición constituyen un indicador tardío del deterioro de la condición nutricional de una población. Por consiguiente, formular indicadores tempranos de



Liberia © UNICEF/NYHQ2007-0632/Pirozzi

una crisis nutricional sigue siendo un importante reto para una respuesta de emergencia oportuna y eficaz. Las evaluaciones de las necesidades también han carecido de calidad y amplitud. Un ejemplo es el hallazgo de que solamente seis de las 67 encuestas realizadas en Etiopía, en 2000, registraron el estado de inmunización contra el sarampión por medio de datos antropométricos ²⁹⁹.

Promover las prácticas recomendadas.

El inadecuado apoyo a la documentación y divulgación de información sobre buenas prácticas de alimentación de los lactantes y los niños pequeños en las situaciones de emergencia se ha reflejado en pérdida de oportunidades. Así, muchos organismos humanitarios siguen incluyendo leche maternizada en los botiquines y los conjuntos de alimentos, a pesar de la falta de agua salubre para prepararla. Esto no solo contradice los criterios operacionales sobre alimentación infantil durante las emergencias, sino que va en contra de la práctica del amamantamiento y pone en riesgo la salud de los bebés que no se alimentan con leche materna. La falta de información y de instrumentos eficaces

para evaluar la carencia de micronutrientes y responder a las necesidades de los niños y las madres que viven con el VIH también resta efectividad a los programas.

RECOMENDACIONES

Desde la publicación del Estudio Machel, en 1996, las respuestas en la esfera de la nutrición han pasado de un enfoque centrado en un conjunto limitado de intervenciones a un enfoque de gran alcance, a saber, la nutrición pública. No obstante, los conflictos prolongados —como los de la República Democrática del Congo, Somalia y el Sudán— entorpecen el acceso a los servicios sociales, incluyendo los servicios de salud, con el resultante deterioro de la condición nutricional de los niños. El examen estratégico decenal, presentado a la Asamblea General en 2007, recomienda disponer continuamente de un conjunto integrado de servicios básicos —incluyendo la nutrición— durante las situaciones de emergencia. Entre las medidas prioritarias sobre nutrición infantil durante las situaciones de conflicto y emergencia figuran las siguientes:

1. Apoyar la alimentación de los lactantes durante las emergencias.

Los encargados de prestar asistencia humanitaria deben de: proteger y apoyar la iniciación temprana del amamantamiento, al igual que la alimentación exclusiva con leche materna durante los primeros seis meses de vida; distribuir la preparación para los lactantes que no son amamantados, junto con información a las madres y las familias sobre el uso adecuado de esas preparaciones y vigilancia de su utilización; facilitar la introducción oportuna de alimentos complementarios ricos en nutrientes. La conmoción que caracteriza a las emergencias complejas puede alterar las pautas normales del amamantamiento, reduciendo su frecuencia. Una intervención de emergencia de suma importancia es ayudar a las madres a reanudar esta práctica. Las mujeres con VIH también necesitan ayuda para tomar decisiones conscientes sobre la alimentación más adecuada para sus bebés.

2. Aplicar un enfoque triple hacia el tratamiento de la desnutrición aguda en los niños.

Es recomendable hospitalizar a los niños que sufren de desnutrición aguda grave y complicaciones médicas para que reciban tratamiento. En cambio, el tratamiento en la comunidad es más apropiado para los niños que presentan desnutrición aguda grave sin complicaciones médicas. Por su parte, los niños con desnutrición aguda moderada deben

recibir tratamiento en la comunidad y alimentación suplementaria. Las intervenciones comunitarias requieren más apoyo, pues reducen los costos de oportunidad de los tratamientos y permiten que quienes se encargan de cuidar a los niños sigan llevando a cabo sus actividades económicas y cumpliendo sus responsabilidades familiares, incluyendo la atención del resto de sus hijos. Es importante informar a los niños, las familias y las comunidades sobre la ejecución de intervenciones a nivel comunitario, para incrementar el acceso, la cobertura y la efectividad de los programas durante las situaciones de conflicto.

3. **Reforzar el consumo de multivitaminas y minerales.** Durante las emergencias se debe promover el consumo diario de suplementos de multivitaminas y minerales para satisfacer los requerimientos nutricionales recomendados y mejorar la calidad de la dieta. En las emergencias complejas, todos los niños menores de cinco años deben recibir “Sprinkles” (una mezcla de micronutrientes en polvo), y las mujeres embarazadas y en período de lactancia deben consumir todos los días suplementos de multivitaminas y minerales. Conviene hacer seguimiento para evaluar la cobertura.
4. **Administrar medicamentos antiparasitarios para reducir la carga de morbilidad y mejorar la situación nutricional.** En las emergencias complejas es necesario

administrar tratamiento antiparasitario y vitamina A, junto con la vacuna contra el sarampión. Tratar las enfermedades parasitarias de las mujeres y los niños con medicamentos sencillos de dosis única es una medida esencial para la buena salud, sobre todo en combinación con intervenciones nutricionales sencillas y de bajo costo, como la suplementación con vitaminas y minerales para acelerar la recuperación.

5. **Afianzar las alianzas.** Los donantes, las entidades internacionales y las organizaciones no

gubernamentales deben afianzar sus alianzas y mejorar la coordinación y las comunicaciones para lograr una respuesta humanitaria responsable y eficaz. Esto se puede hacer mediante marcos de coordinación existentes, como la reforma humanitaria, el Grupo de Trabajo sobre Nutrición del Comité Permanente entre Organismos, el Comité Permanente de Nutrición, la Red Nutricional de Emergencia, el Grupo Consultivo Internacional sobre Anemia Nutricional, el Grupo Consultivo Internacional sobre la Vitamina A y otras redes nutricionales. ■

RECURSOS ÚTILES

Declaración conjunta OMS/UNICEF/PMA: ‘Preventing and controlling micronutrient deficiencies in populations affected by an emergency’, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2006, <www.who.int/nutrition/publications/WHO_WFP_UNICEFstatement.pdf>.

Grupo temático sobre nutrición del Comité Permanente entre Organismos, ‘A Toolkit for Addressing Nutrition in Emergency Situations’, 2008, <www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=74>.

Grupo temático sobre nutrición del Comité Permanente entre Organismos, ‘Harmonized Training Package for Nutrition in Emergencies’, 2008, <www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=74>.

IFE Core Group, ‘Infant and Young Child Feeding in Emergencies: Operational guidance for emergency relief staff and programme managers’, versión 2.1., Red Nutricional de Emergencia, Oxford, 2007, <www.enonline.net/ife/>.

OMS, PMA, Comité Permanente de Nutrición y UNICEF, ‘Community-based Management of Severe Acute Malnutrition: A joint statement by WHO, WFP, SCN and UNICEF’, Nueva York, 2007.

Proyecto Esfera, ‘Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response’, Proyecto Esfera, Ginebra, 2004, <www.sphereproject.org>.

8.5 LA FUNCIÓN ESENCIAL DEL AGUA, EL SANEAMIENTO Y LA HIGIENE

El agua, el saneamiento y la higiene son elementos cruciales para garantizar la salud, el desarrollo y el bienestar de los niños. Al menos, la cuarta parte de todas las muertes infantiles y la quinta parte de la carga total de morbilidad infantil a nivel mundial son resultado del acceso insuficiente a servicios de abastecimiento de agua salubre y saneamiento, y a la higiene deficiente³⁰⁰. El agua, el saneamiento y la higiene también influyen en la asistencia y el rendimiento en la escuela –particularmente entre las niñas–; la seguridad, especialmente de las mujeres y las niñas; y el desarrollo económico y social de las comunidades y los países.

En las situaciones de inestabilidad y conflicto, los servicios comunitarios de agua y saneamiento se cuentan entre los primeros en quedar interrumpidos, y las instalaciones suelen resultar deterioradas o destruidas. Cuando los conflictos obligan a las poblaciones a desplazarse, los niños y sus familias quedan sin suministro de agua y sin medios higiénicos de eliminación de los excrementos humanos. Aparte de lo anterior, las mujeres y las niñas se vuelven extremadamente vulnerables a las agresiones, la violación y el secuestro, debido a la inseguridad en los caminos que conducen a las fuentes de agua y a los lugares para defecar en medio de la privacidad.

Una de las intervenciones más prioritarias durante las situaciones de conflicto es restablecer los servicios de agua y saneamiento tanto en las comunidades como en los campamentos³⁰¹. A menos que estos servicios se suministren sin demora a los niños y sus familias, existe un altísimo riesgo de contraer diarrea, cólera y otras enfermedades que suelen ir acompa-

ñadas de altas tasas de mortalidad y morbilidad. Y de no promover prácticas adecuadas de higiene en los campamentos y las comunidades, el peligro de que se presenten brotes continuará.

Durante los últimos 10 años, el marco sectorial del agua, el saneamiento y la higiene ha evolucionado como resultado de experiencias sobre el terreno y estudios sobre las emergencias y el desarrollo. Se han introducido algunas modificaciones fundamentales al diseño de los programas, como el nuevo énfasis en la importancia de la calidad del agua y del cambio del comportamiento relacionado con la higiene; la mayor atención a los grupos marginados, a las diferencias por razón de género, a las alianzas y a los esfuerzos conjuntos entre sectores; y la mayor descentralización de la autoridad, los recursos y la planificación.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel de 1996 examinó el problema del agua y el saneamiento desde tres puntos de vista: como determinante de los conflictos, como prerequisite indispensable para reducir la mortalidad infantil y como cuestión de género. Estos puntos de vista siguen siendo válidos como marco para definir la naturaleza del problema y sus soluciones.

El Estudio destacó un hecho de gran significación al afirmar que el agua es uno de los factores que causan y exacerban los conflictos. Desde entonces, su importancia ha aumentado aún más, debido a la creciente competencia por las ya reducidas fuentes de agua dulce. Hay pruebas

evidentes de que el calentamiento global está disminuyendo la disponibilidad del agua, y las regiones de los países en desarrollo donde el agua es escasa sufrirán desproporcionadamente³⁰².

Al mismo tiempo, el crecimiento de la población, el proceso de urbanización y la irrigación intensiva han aumentado enormemente la competencia por el agua, marginando aún más a los pobres y a los grupos vulnerables. Durante los conflictos es frecuente que los servicios de agua, saneamiento e higiene queden interrumpidos y que las instalaciones resulten destruidas. Esto obedece, en parte, a que la escasez del agua aumenta su valor.

Según el Estudio Machel de 1996, restablecer los servicios de agua y saneamiento es una intervención crucial para reducir la mortalidad infantil en los campamentos y en las comunidades afectadas por emergencias, pues su carencia desemboca fácilmente en enfermedades y desnutrición. Actualmente, los manuales para el terreno explican en detalle el papel central de las intervenciones relativas al agua, el saneamiento y la higiene en las respuestas humanitarias. Por ejemplo, la respuesta mundial al tsunami que arrasó Asia en 2004 evitó que se presentaran brotes importantes de enfermedades, pues dio prioridad a las intervenciones en estos ámbitos.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Promover la higiene. En los últimos años, la importancia de promover la higiene durante las situaciones de emergencia ha sido cada vez más evidente. La razón es que han surgido

nuevas pruebas en el sentido de que la higiene (y, especialmente, lavarse las manos con jabón) puede disminuir las tasas de enfermedades diarreicas en más del 40%³⁰³. Por eso, la promoción de la higiene se considera hoy como un componente integral de la respuesta de emergencia.

Mejorar la seguridad del agua. Así mismo, el creciente número de pruebas sobre la relación entre la calidad del agua y la diarrea está generando un notable interés en la seguridad del agua, tanto en el sector como en la respuesta humanitaria³⁰⁴.

Tener en cuenta el género. Como explicó el Estudio Machel, el agua y el saneamiento tienen implicaciones a nivel de género en las situaciones de conflicto y en los campamentos. Advirtió, específicamente, que las instalaciones de agua y saneamiento de los campamentos deben diseñarse cuidadosamente, “para evitar que se puedan cometer agresiones basadas en el género contra las mujeres y los niños desplazados”. Si bien la experiencia sobre el terreno demuestra que esta amenaza contra las mujeres y las niñas no ha cesado, hoy se reconoce ampliamente este problema, por lo cual el diseño de las instalaciones ya está teniendo en cuenta el aspecto de la seguridad.

Mejorar la coordinación local y mundial. En los planos mundial y local, los esfuerzos para diseñar programas sobre agua, saneamiento e higiene más eficaces y equitativos para las situaciones de emergencia se han dedicado a mejorar la coordinación y la planificación de la preparación; a definir y perfeccionar las normas;

INCORPORAR LA PROMOCIÓN DE LA HIGIENE EN LA RESPUESTA A LAS SITUACIONES DE EMERGENCIA

Promover el hábito de lavarse las manos con agua y jabón en momentos críticos (inmediatamente después de defecar, después de tener contacto con los excrementos de los bebés y antes de manipular alimentos) es fundamental para evitar la propagación de las enfermedades diarreicas. Hay pruebas de que esta práctica reviste particular importancia durante los conflictos y otras situaciones de emergencia, cuando generalmente se vive en condiciones de hacinamiento y los servicios de agua y saneamiento quedan interrumpidos.

Los organismos humanitarios están apoyando esta práctica, y la promoción de la higiene forma parte, cada vez más, de la respuesta ante situaciones de emergencia. Algunos programas que han recibido apoyo de UNICEF en los últimos años ilustran el alcance de este esfuerzo:

- En Darfur y las zonas cercanas se llevó a cabo puerta a puerta, en 2007, una campaña para promover la higiene, que incluyó distribución de jabón y benefició a más de 1 millón de personas. Más de 3 millones de personas tuvieron acceso a programas radiales que insistían en la importancia de la higiene.
- En Somalia, 3.500 promotores de la higiene recibieron capacitación, en 2007, para fomentar el lavado de las manos con jabón entre las poblaciones vulnerables.
- En países en crisis y en transición de África oriental y central, los casos de cólera disminuyeron de manera significativa entre 2006 y 2007, gracias, en buena parte, a los continuos programas de prevención que, en algunos países, incluyen promoción de la higiene.

Para ampliar el alcance de las actividades de promoción de la higiene durante las emergencias y mejorar su calidad, el grupo temático sobre agua, saneamiento e higiene identificó la creación de capacidad para la promoción de la higiene como uno de los cinco resultados principales de su plan de trabajo en todo el mundo. En 2007, UNICEF preparó un programa completo de capacitación, en varios idiomas, para su personal y sus asociados.

y a mejorar la capacidad de gestión y ejecución.

El enfoque por grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos, que se empezó a aplicar en 2005, y el establecimiento del grupo temático sobre agua, saneamiento e higiene representan avances fundamentales hacia una mejor coordinación, calidad y rendición de cuentas en materia de

socorro humanitario. El grupo temático relativo al agua, el saneamiento y la higiene se está convirtiendo en el principal mecanismo de coordinación entre los agentes de la respuesta humanitaria de las entidades del sistema de las Naciones Unidas, la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja, por una parte, y la comunidad de organizaciones no

“No había agua ni alimentos. La gente tenía que arriesgar la vida para encontrar comida.” – Hombre joven, edad sin especificar, Sierra Leona

gubernamentales que se ocupan de estos aspectos de la respuesta humanitaria, por otra parte.

El enfoque de gestión por grupos temáticos también es importante por su reconocimiento oficial de la valiosa función que cumplen las organizaciones no gubernamentales en las respuestas de emergencia, que va desde la formulación de políticas a nivel mundial hasta labores sobre el terreno. Las organizaciones no gubernamentales también actúan como “agentes protectores” en el terreno, minimizando las amenazas a mujeres y niñas por medio de intervenciones relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene.

Desde que se adoptó el enfoque de gestión por grupos temáticos, se han formado grupos sobre agua, saneamiento e higiene en aproximadamente 20 situaciones complejas y agudas de emergencia (conflictos y desastres naturales), ayudando a mejorar la coordinación y a aclarar las funciones y las responsabilidades. Pero a pesar de los esfuerzos realizados por medio de la iniciativa de los grupos temáticos, es preciso mejorar los mecanismos de coordinación de las intervenciones de emergencia en materia de agua, saneamiento e higiene.

Fijar normas mínimas. A través del Proyecto Esfera, y por primera vez, se definió un conjunto de normas mínimas para el agua, el saneamiento y la higiene en los casos de emergencia. Entidades mundiales y locales están utilizando estas normas con mayor frecuencia, tanto para el diseño de programas como para fines de sensibilización y promoción. El uso de las normas del Proyecto Esfera sobre

agua, saneamiento e higiene por parte de los gobiernos y las entidades encargadas de las intervenciones humanitarias está contribuyendo a mejorar su calidad y coherencia.

Los gobiernos y los organismos de socorro también están definiendo sus propias normas y pautas humanitarias, en la mayoría de los casos bajo la orientación del Proyecto Esfera. Por ejemplo, los Compromisos Básicos para la Infancia en Situaciones de Emergencia, que UNICEF suscribió en 2004, incluyen una serie de intervenciones y normas relativas al agua, el saneamiento y la higiene que actualmente constituyen la base de todas las intervenciones de UNICEF sobre el terreno. Además, el número de países que están reformando sus normas nacionales aumenta cada vez más.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Aplicar las normas establecidas.

Aplicar las normas durante los conflictos y otras situaciones de emergencia sigue planteando dificultades. Debido a numerosos impedimentos que van desde la escasez de fondos hasta el acceso insuficiente a causa de la inseguridad, las normas generalmente no se aplican en la práctica. Por ejemplo, según estimaciones del ACNUR, entre 2003 y 2005 no se observaron las normas sobre abastecimiento de agua en el 40% de los campamentos de refugiados, ni las normas sobre saneamiento en el 25% de los campamentos³⁰⁵. Experiencias que otros agentes han tenido en campamentos y comunidades durante actividades humanitarias relacionadas con el agua, el saneamiento y la higiene han confirmado estos hallazgos.

Fortalecer la preparación y la respuesta de emergencia. Las políticas y las estrategias de los organismos que participan en labores de desarrollo y socorro reflejan cada vez más la importancia de la preparación y la respuesta de emergencia. Por ejemplo, un documento de estrategia que UNICEF elaboró recientemente sobre agua, saneamiento e higiene pone mayor énfasis en la respuesta de emergencia que en el pasado³⁰⁶. Al mismo tiempo, las referencias y directrices para las situaciones de no emergencia –como los lineamientos de la OMS sobre la calidad del agua potable, de 2006– abordan hoy, concretamente, la respuesta de emergencia³⁰⁷.

Recaudar los fondos necesarios.

Movilizar recursos para la respuesta humanitaria en situaciones de conflicto sigue siendo un gran reto para el sector del agua, el saneamiento y la higiene. Este es, particularmente, el caso de las emergencias complejas relacionadas con conflictos que no son ampliamente divulgados por los medios de difusión, como la constante crisis en la República Democrática del Congo.

RECOMENDACIONES

En los últimos años se ha entendido mejor el papel que desempeña el agua en los conflictos, y la importancia de una respuesta adecuada en esta materia se valora cada vez más. El examen estratégico decenal, que se presentó a la Asamblea General en 2007, recomienda no suspender la prestación de un conjunto integral de servicios básicos, entre ellos agua, saneamiento

e higiene. Las recomendaciones del examen subrayan la necesidad de invertir más en el fomento de capacidades internacionales y nacionales, y en la adquisición y la gestión de conocimientos. De igual modo, instan a dar prioridad a la protección de los niños contra la violencia basada en el género, una preocupación estrechamente relacionada con este sector. Entre las acciones prioritarias en materia de agua, saneamiento e higiene están las siguientes:

- 1. Reforzar la preparación y la coordinación en materia de agua, saneamiento e higiene para una respuesta más eficaz y oportuna.** Los miembros de los grupos temáticos sobre agua, saneamiento e higiene, y otros agentes humanitarios, deben seguir mejorando la preparación y la coordinación en este ámbito a través del enfoque de gestión por grupos temáticos y otros marcos de colaboración. Esto implica formular una política sólida, elaborar material de orientación (incluyendo material específicamente para los conflictos), mejorar la gestión de la información, perfeccionar y promover la coordinación intersectorial e interinstitucional, y disponer de reservas de emergencia y de recursos humanos calificados a nivel mundial.
- 2. Garantizar el cumplimiento de las normas de emergencia sobre agua, saneamiento e higiene.** Los Estados Miembros y las instancias humanitarias deben tomar medidas para cerciorarse de que las normas sobre agua, saneamiento e higiene

se cumplan sistemáticamente durante las situaciones de conflicto, mediante la asignación de recursos adecuados, apoyo técnico y mejores sistemas de vigilancia.

- 3. Tomar medidas en pro de la seguridad de las niñas y las mujeres.** Los miembros de los grupos temáticos relativos al agua,

el saneamiento y la higiene, así como otros agentes humanitarios, deben tomar medidas para que los instrumentos de política, las directrices y las actividades de respuesta hagan hincapié en disposiciones sobre agua, saneamiento e higiene que contribuyan a la seguridad de las niñas y las mujeres durante las situaciones de conflicto. ■

RECURSOS ÚTILES

L. Fewtrell et al., 'Water, Sanitation, and Hygiene Interventions to Reduce Diarrhoea in Less Developed Countries: A systematic review and meta-analysis', *The Lancet: Infectious Diseases*, vol. 5, 2005, págs. 42-52.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'UNICEF Water, Sanitation and Hygiene Strategies for 2006-2015', documento de las Naciones Unidas E/ICEF/2006/6, Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Nueva York, 2006.

P. Harvey, *Excreta Disposal in Emergencies*, Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo, Universidad de Loughborough, Reino Unido, en colaboración con la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Oxfam Gran Bretaña, ACNUR y UNICEF, 2007.

S. House y B. Reed, *Emergency Water Sources*, tercera edición, Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo, Universidad de Loughborough, Reino Unido, 2004.

Proyecto Esfera, *Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Proyecto Esfera, Ginebra, 2004, <www.sphereproject.org>.

Sitios web

Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo, Universidad de Loughborough, 'Technical Notes for Emergencies' elaborado por la Organización Mundial de la Salud para el Centro de Agua, Ingeniería y Desarrollo, <http://wedc.lboro.ac.uk/WHO_Technical_Notes_for_Emergencies/>

Dependencia de Apoyo a la Reforma Humanitaria de las Naciones Unidas y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, Agua, Saneamiento e Higiene 'Cluster Approach', <www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Default.aspx?tabid=76>

Organización Mundial de la Salud, <www.who.org>

Programas de UNICEF sobre agua, medio ambiente y saneamiento, 'Emergency WASH', <www.unicef.org/wes/index_emergency.html>, y 'Emergency Coordination and the WASH Cluster Initiative', <www.unicef.org/wes/index_43104.html>

“Nos daba miedo trabajar en nuestros hogares y también fuera de ellos. Nunca sabíamos lo que podía ocurrir.” – Niñas y mujeres jóvenes, 14 a 18 años, Nepal

8.6 PROMOVER LA SALUD MENTAL Y LA RECUPERACIÓN PSICOSOCIAL

Como señaló el Estudio Machel de 1996, los conflictos armados pueden tener consecuencias devastadoras en la salud mental y el bienestar psicosocial de los niños. Ser víctima de la violencia, presenciar actos violentos contra otras personas, sentir temor e incertidumbre permanentemente, y carecer hasta de lo más básico –como alimentos, vivienda y servicios médicos– puede producir un intenso dolor físico y mental que se manifiesta en sentimientos de profunda tristeza, ansiedad, soledad y desesperación.

De hecho, la acumulación de estrés y las consecuencias a largo plazo de los acontecimientos que provocan angustia –como los riesgos de crecer sin la compañía y la orientación de un adulto afectuoso, o carecer de acceso a la enseñanza– pueden tener repercusiones más nocivas y duraderas sobre el bienestar y el desarrollo de los niños que los acontecimientos mismos³⁰⁸.

Debe anotarse que las reacciones de la mayoría de los niños frente a las situaciones de emergencia son normales ante hechos horripilantes, y no se pueden considerar patológicas en el sentido clínico³⁰⁹. Más aún, a pesar de que las circunstancias muchas veces son tremendamente adversas, la mayoría de los niños demuestran una gran fortaleza y capacidad de recuperación, siempre y cuando sus necesidades básicas de supervivencia estén satisfechas, se sientan seguros y cuenten con apoyo emocional y social³¹⁰.

Pero, precisamente, estos sistemas de apoyo tienden a desarticularse en medio del caos de la guerra. El daño que los conflictos ocasionan a las estructuras sociales, económicas y políticas suele producir movimientos de población a gran escala; interrupción

de los servicios sociales y parálisis de las instituciones; pérdida de los medios de subsistencia; tensión y división en el seno de las comunidades; erosión de las costumbres y los valores tradicionales; y derrumbe de la autoridad política y del imperio de la ley. Cualquiera de estos cambios puede minar los sistemas de apoyo –incluyendo los familiares y comunitarios– que brindan a los niños el entorno propicio y protector que necesitan para desarrollarse y prosperar.

Los programas de apoyo psicosocial y de salud mental más eficaces dirigidos a la infancia se han enfocado, por lo tanto, en restablecer un entorno protector que evite más daños a los niños, les ofrezca relaciones de afecto y oportunidades de desarrollo. Estos programas, que son multidimensionales, incluyen la promoción de la unidad familiar y la atención basada en la familia. Su objetivo es fortalecer los vínculos de apego entre niños y adultos comprensivos; restablecer prontamente la rutina normal y las estructuras; y facilitar la función de la cultura, la espiritualidad y la responsabilidad social, para que los niños adquieran un sentido de propósito y de identidad. Estos programas también fomentan la participación de los niños en actividades útiles. Así mismo, promueven la seguridad, evitan mayores daños, mejoran el acceso a los servicios básicos, y ayudan a consolidar las redes de apoyo que proporcionan cuidado y protección a los niños.

Pero incluso en un entorno de comprensión y afecto, los niños responden de maneras distintas ante las circunstancias más adversas³¹¹. Un pequeño porcentaje presentará trastornos mentales graves. Estos niños

seguirán experimentando angustia y su funcionamiento se verá alterado incluso en un contexto familiar y comunitario de protección. Los trastornos mentales graves parecen originarse en una combinación de factores, como la gravedad de la experiencia, el apoyo disponible, la acumulación de pérdidas y estrés, las enfermedades o los trastornos mentales o físicos preexistentes, y las enfermedades mentales en la familia³¹². Estos niños requieren intervenciones especializadas para aliviar su sufrimiento y lograr que su comportamiento y su desarrollo evolucionen normalmente. Además de los cuidados que dispensan los sistemas de apoyo existentes, es importante que los niños tengan acceso a las intervenciones de los servicios comunitarios de salud mental y a los métodos de curación tradicionales³¹³.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel de 1996 se refirió a varios aspectos de una respuesta psicosocial ética y eficaz para los niños en las situaciones de conflicto armado. Entre ellos figuran apoyar y aprovechar los recursos, las creencias y las costumbres de la comunidad; movilizar la red de atención comunitaria en favor de los niños; y restablecer el sentido de normalidad mediante actividades regulares, estructuradas y útiles. También previno contra el uso sistemático de “criterios psicoterapéuticos basados en las tradiciones occidentales en materia de salud mental [que] suelen hacer hincapié en la expresión de las emociones del individuo”. Esta advertencia reflejaba la práctica, tan extendida entonces, de



Libano © UNICEF/NYHQ2006-1118/Brooks

ejecutar, a gran escala, programas psicosociales centrados en problemas clínicos concretos, como el trastorno de estrés postraumático. Este enfoque no logró establecer un sistema de atención sistemático verdaderamente inclusivo. El Estudio Machel expuso los principios generales de una respuesta integral y de base comunitaria para responder a las necesidades psicosociales y de salud mental de los niños durante los conflictos armados.

CAMBIO DE ENFOQUE Y CONCEPTUALIZACIÓN

Cuando se publicó el Estudio Machel, la programación sobre salud psicosocial y mental destinada a los niños durante las situaciones de emergencia no era coherente. Se caracterizaba por enfoques variados y a menudo contradictorios, que muchas veces impulsaban a las poblaciones afectadas a someterse a intervenciones bienintencionadas, pero inapropiadas e, incluso, perjudiciales.

Las experiencias de la última década dieron lugar a un creciente consenso entre la comunidad de asistencia humanitaria sobre las principales estrategias programáticas que no solo favorecen la salud mental y el bienestar psicosocial de los niños, sino que evitan que sufran más daño. Un aspecto fundamental de este consenso es el reconocimiento de la importancia de abordar los efectos sociales y psicológicos inmediatos y a largo plazo que el conflicto armado tiene en los niños³¹⁴. También existe acuerdo sobre el hecho de que los factores de protección mitigan el efecto del conflicto armado, a la vez que promueven la salud mental³¹⁵. Como se explicó anteriormente, esto implica fortalecer las relaciones de afecto, la

protección y las oportunidades de desarrollo. Otro campo en el que existe consenso es la complementariedad de los sistemas de apoyo social y psicológico y los vínculos entre los factores de protección, lo que requiere una respuesta integrada y multisectorial.

Al mismo tiempo, cada vez se reconoce más la debilidad de los fundamentos empíricos para evaluar la eficacia y las consecuencias a largo plazo de distintas clases de intervenciones psicosociales y de salud mental durante los conflictos y posteriormente. La mayoría de las investigaciones se han centrado en intervenciones clínicas realizadas por profesionales de la salud mental bien capacitados y en países relativamente estables, lo que impide extrapolar las conclusiones a las situaciones de conflicto. Las evaluaciones de las intervenciones que se llevan a cabo en países afectados por conflictos deben ser más rigurosas y efectuarse de una manera ética y participativa. La forma como las comunidades locales conciben la aflicción mental y el bienestar también se debe incorporar en la base de datos empíricos. Aparte de esto, no solo se deben tomar en consideración las deficiencias, sino también las fortalezas y las aptitudes para afrontar las circunstancias adversas.

Entre las novedades más destacadas se cuentan una mejor comprensión de la importancia de las pruebas sólidas por parte de los trabajadores sobre el terreno, el personal directivo de más alto nivel y los donantes, la adopción de enfoques e instrumentos nuevos y prometedores, y la creación de asociaciones más eficaces entre los investigadores y los profesionales de los servicios humanitarios.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

El Estudio Machel permitió comprender la importancia del apoyo a la salud mental y psicosocial, lo que llevó a aplicar programas de una manera más sistemática sobre el terreno. Por ejemplo, en el Afganistán, el norte de Uganda y los países de Oriente Medio se han puesto en marcha programas de apoyo psicosocial. También se han trazado numerosas directrices y políticas, y se han realizado cursos de capacitación, muchos destinados específicamente a los niños. También se ha dispuesto de una cantidad importante de recursos.

Intensificar la colaboración interinstitucional. Hay numerosos ejemplos de colaboración en este campo entre los organismos de las Naciones Unidas; desde la elaboración de manuales de capacitación hasta la aplicación de programas conjuntos. A nivel mundial, esto incluye la formulación de directrices interinstitucionales sobre apoyo psicosocial; iniciativas de creación de redes, como el Grupo Interinstitucional de Trabajo Psicosocial; y programas conjuntos, como cursos de formación de apoyo psicosocial para los encargados de la protección de la infancia. En los ámbitos local y regional, las iniciativas interinstitucionales han incluido redes regionales³¹⁶, formulación de directrices y normas locales (como las que elaboró el Grupo de Trabajo Psicosocial en Aceh) y proyectos conjuntos.

Brindar una sólida orientación normativa. El consenso interinstitucional sobre principios y prácticas psicosociales y de salud mental que

“Mientras jugaba fútbol con mis amigos, escuché una explosión. Corrí al sitio donde había ocurrido y vi que Hassan, nuestro vecino de 14 años, estaba muerto. Recogimos las partes de su cuerpo, que estaba destrozado. Durante varias noches no pude dormir. Veía en sueños personas bañadas en sangre.” – Niño, 13 años, Somalia

surgió a través de los años se formalizó recientemente en las Directrices del Comité Permanente entre Organismos sobre Salud Mental y Apoyo Psicosocial en Situaciones de Emergencia, dadas a conocer en Ginebra en septiembre de 2007. Esas directrices fueron trazadas por personal de 27 organismos, luego de extensos diálogos y consultas.

Mediante una firme orientación normativa en una esfera que solía caracterizarse por los desacuerdos en torno a lo que significaba “buenas prácticas”, los nuevos lineamientos del Comité Permanente entre Organismos constituyen un avance notable en materia de protección y promoción de la salud mental y el bienestar psicosocial de las poblaciones durante las situaciones de emergencia. Las directrices reconocen que la forma como se presta la asistencia humanitaria influye enormemente en la salud mental y el bienestar psicosocial, y que todos los sectores tienen la responsabilidad de proteger este bienestar desde la primera etapa de la respuesta humanitaria. Las directrices reiteran que la mayoría de las personas tienen incluso la capacidad de afrontar las situaciones más duras, siempre y cuando cuenten con servicios y apoyo de la comunidad. También acentúan la importancia de aprovechar los recursos locales y llevar a cabo intervenciones sociales que refuerzan los mecanismos existentes que permitan a la gente encarar las dificultades. Así mismo, hacen hincapié en la protección y la atención a las personas con problemas mentales graves –entre ellos, trastornos serios inducidos por trauma y alteraciones mentales preexistentes– y en el acceso a primeros auxilios psicológicos para quienes experimentan una angustia extremada.

Las directrices reconocen la complementariedad de los enfoques centrados en el fortalecimiento de las fuentes de apoyo social y de los que giran en torno a la asistencia clínica en el sector de la salud. Por eso, impulsan la creación de un organismo coordinador único, con lo cual quedaría superada la separación tradicional entre los agentes de “salud mental” y los agentes de “apoyo psicosocial”.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Forjar consensos sobre enfoques divergentes a nivel de país. A pesar de los grandes progresos que se registraron durante la pasada década, todavía quedan deficiencias por resolver. Por ejemplo, si bien las directrices del Comité Permanente entre Organismos reflejan el consenso desde el punto de vista de la política mundial, continúan los debates en los países sobre el peso relativo que se debe dar a los enfoques sociales basados en las comunidades frente a los enfoques psicológicos/clínicos. Esto ha hecho que la calidad de las respuestas varíe, poniendo en riesgo los avances logrados hasta ahora. Se sigue recurriendo a prácticas ineficaces e incluso dañinas. Por eso, es necesario redoblar esfuerzos para generar comprensión e identificación con este nuevo consenso y adaptar las directrices a realidades concretas sobre el terreno.

Subsanar las deficiencias en la cobertura. Sigue habiendo grandes deficiencias en la cobertura debido a que los programas actuales de salud mental y apoyo psicosocial solo benefician a un pequeño porcentaje

de los niños y las familias afectados por los conflictos. Otro problema serio es detectar y llegar a algunos de los niños menos visibles y en mayor riesgo, como los que han sido víctimas de abuso sexual, los niños trabajadores domésticos y los que son explotados en los hogares de guarda. Se requieren mayores esfuerzos para encontrar soluciones apropiadas a la postración mental grave, cuya escala se podría ampliar a las culturas y capacidades locales.

Diseñar programas de alta calidad.

Se ha avanzado en el desarrollo y la utilización de instrumentos y directrices interinstitucionales de apoyo psicosocial específicamente para los niños; sin embargo, se debe seguir trabajando para que la calidad de los programas no decaiga. Por ejemplo, casi nunca se tiene en cuenta el hecho de que cada etapa del desarrollo comporta diferentes necesidades y, por ende, distintas intervenciones. En especial, se debe trabajar con más ahínco para comprender las necesidades y competencias de los niños muy pequeños (menores de cinco años) y las de los adolescentes (entre 12 y 18 años). Asimismo, se requiere entender mejor cómo influye el género en los problemas psicosociales y en la capacidad para encarar las dificultades de la vida y sobreponerse a ellas.

Por último, ha habido poca documentación sobre los programas, y poco intercambio de prácticas, experiencias y enfoques prometedores. El apoyo de los pares, la supervisión en el lugar de trabajo y la orientación del personal de los servicios de salud mental y psicosocial también se deben reforzar.

RECOMENDACIONES

El examen decenal del Estudio Machel, presentado a la Asamblea General en 2007, hizo alusión al consenso logrado en materia de buenas prácticas sobre salud mental y bienestar psicosocial de los niños. De acuerdo con ese documento, entre los aspectos más importantes de los programas están los sistemas de apoyo social, las oportunidades para jugar y desarrollarse, y los servicios clínicos para trastornos específicos. También reiteró la función que desempeñan el deporte, la música y el teatro en la recuperación del sentido de la normalidad y la rutina por parte de los niños cuyas vidas se han visto alteradas a causa del drama de la guerra. Entre las prioridades relacionadas con la salud mental y el bienestar psicosocial de la niñez están las siguientes:

1. **Aplicar las directrices sobre salud mental y apoyo psicosocial.** Los agentes humanitarios deben apoyar la aplicación de las directrices del Comité Permanente entre Organismos, y verificar y evaluar su pertinencia y sus consecuencias en diferentes contextos.
2. **Crear redes profesionales y reforzar el apoyo de los pares.** Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben propiciar la formación de redes entre los agentes de salud mental y de apoyo psicosocial. Es preciso establecer una red mundial de apoyo psicosocial para las situaciones de emergencia, y promover foros de debate locales y regionales para las situaciones de conflicto y posconflicto.

3. **Crear capacidad para la aplicación de programas de salud mental y apoyo psicosocial.**

Las entidades humanitarias deben fortalecer la capacidad de los trabajadores humanitarios y de los promotores de los derechos de la infancia en los países afectados por conflictos, con el objeto de que ejecuten programas eficaces de salud mental y apoyo psicosocial dirigidos a los niños y a sus familias. Esto requiere desarrollar nuevos instrumentos, así como también capacitación y supervisión en el lugar de trabajo.

4. **Fortalecer la base de datos empíricos para mejorar la programación.** En colaboración con centros de investigación, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales

deben efectuar nuevas investigaciones sobre los resultados de las intervenciones. Esas investigaciones deben ser rigurosas desde el punto de vista metodológico; basarse en la noción que tienen las familias y los niños afectados sobre la salud mental y el bienestar psicosocial; y detectar fuentes de fortaleza emocional, funcionalidad y capacidad de afrontamiento.

5. **Contar con una financiación más flexible y a más largo plazo.** Es necesario que la financiación de los donantes para programas de salud mental y psicosocial sea más flexible y a más largo plazo. Además, un prerrequisito para la financiación en esta esfera debe ser la aplicación de los principios contenidos en las directrices del Comité Permanente entre Organismos. ■

RECURSOS ÚTILES

Acción sin Fronteras, sitio web: <www.psychosocial.org/>.

Alianza Save the Children, 'Promoting Psychosocial Well-being among Children Affected by Armed Conflict and Displacement: Principles and approaches', documento de trabajo n°. 1, 1996, <www.savethechildren.org/publications/technical-resources/emergenciesprotection/psychsocwellbeing2.pdf>.

Comité Permanente entre Organismos, 'Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings', Comité Permanente entre Organismos, Ginebra, 2007, <www.humanitarianinfo.org/iasc>.

Grupo de Trabajo Psicosocial, 'Psychosocial Interventions in Complex Emergencies: A conceptual framework', Grupo de Trabajo Psicosocial, Edinburgo/Oxford, 2003, <www.forcedmigration.org/psychosocial/>.

Proyecto Esfera, 'Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response', Proyecto Esfera, Ginebra, 2004, <www.sphereproject.org/>.

“Muchas jóvenes preferiríamos morir a causa de una bala que a causa del SIDA. Por eso, luchamos al lado de nuestros hermanos.”

– Mujer joven, 17 años, Burundi

8.7 MITIGAR LAS REPERCUSIONES DEL VIH

En 2006, los conflictos, los desastres y el desplazamiento afectaron a 1,8 millones de personas con VIH. Se calcula que 930.000 eran mujeres y 150.000 eran niños y niñas menores de 15 años³¹⁷.

Las vulnerabilidades y los riesgos asociados con el VIH pueden acentuarse durante las situaciones de crisis. Los centros de prevención del VIH, al igual que otros servicios públicos –entre ellos, la educación– suelen desarticularse y, por lo tanto, se vuelven inaccesibles para quienes los necesitan. E independientemente de que las crisis se originen en conflictos o en desastres naturales, las instituciones y los sistemas de protección física y social pueden debilitarse e incluso desintegrarse. Las familias y las comunidades se separan, lo que profundiza aún más el resquebrajamiento de los sistemas de apoyo comunitario y los mecanismos de protección. Todos estos factores pueden incrementar las conductas de riesgo de los jóvenes y su vulnerabilidad al VIH. Además, las mujeres y los niños –el sector de la población más vulnerable a la explotación y la violencia a causa de su género, edad y condición social– suelen convertirse en víctimas de abuso.

Sin embargo, algunos factores pueden retrasar la propagación del VIH durante las situaciones de emergencia, como la mayor dificultad para establecer redes de contactos sexuales debido a las restricciones en la movilidad, la menor migración urbana, el aislamiento social o físico y la relativa pobreza.

El resultado definitivo de la interacción entre la epidemia del VIH y una situación de conflicto depende, por lo tanto, de las circunstancias particulares. Esto exige evaluar y comprender el riesgo de infección

por el VIH y la vulnerabilidad en las diferentes situaciones de conflicto.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

Como señaló el Estudio Machel de 1996, la propagación de las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH, tiende a aumentar drásticamente durante las situaciones de conflicto. También advirtió que, en esas circunstancias, todas las respuestas humanitarias deben hacer hincapié en las necesidades especiales en materia de salud reproductiva de las mujeres y las niñas, incluyendo la prevención y el tratamiento del VIH y el SIDA.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Generar compromisos mundiales y planes nacionales. La Declaración de Compromiso adoptada durante el Período Especial de Sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, en 2001, dedicó una sección completa a la epidemia del VIH en regiones afectadas por los conflictos y los desastres. Entre otras cosas, la Declaración comprometió a los signatarios a formular estrategias nacionales de lucha contra el VIH/SIDA y a empezar a incorporarlas en las respuestas ante los casos de emergencia, teniéndolas en cuenta en los programas de asistencia internacional.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también manifestó que, al abordar los problemas humanitarios y de seguridad, la epidemia del VIH debe ocupar un lugar central, como se reflejó en la adopción de las Resoluciones 1308 y 1325 de 2000.

En los últimos años, los planes

estratégicos nacionales de lucha contra el SIDA y otros marcos de desarrollo han tenido en cuenta, cada vez más, las necesidades relacionadas con el VIH de las poblaciones afectadas por las emergencias, aun cuando se han centrado especialmente en las necesidades de los refugiados. La financiación para las propuestas en materia de VIH mediante llamamientos unificados y urgentes aumentó más del doble entre 2002 y 2005, pasando de menos del 10% al 19%. No obstante, los programas sobre VIH en situaciones de emergencia están subfinanciados en relación con los llamamientos de asistencia humanitaria, cuya financiación se ha mantenido estable en un 67%, aproximadamente³¹⁸.

Establecer directrices interinstitucionales. Un equipo de tareas del Comité Permanente entre Organismos trazó las directrices para las intervenciones sobre VIH/SIDA en situaciones de emergencia. Esas directrices abarcan diversas cuestiones programáticas referentes a la infancia, como la protección de los niños no acompañados y de los niños separados de sus familias, la prevención de la violencia sexual y la respuesta ante esa lacra, y el acceso de todos los niños y niñas a la educación. También destacan la importancia de los programas informativos, educativos y de comunicaciones para los jóvenes, y de los programas de comunicaciones cuya finalidad es modificar comportamientos.

Perfeccionar la respuesta programática. En 2003, UNICEF perfeccionó aún más los elementos fundamentales de su respuesta en materia de protección y asistencia a los niños y las mujeres en situaciones de conflicto o inestabi-



Territorio Palestino Ocupado © UNICEF/NYHQ2007-0779/EI Baba

lidad. Los Compromisos Básicos para la Infancia en Situaciones de Emergencia de este organismo incluyen elementos clave de una respuesta programática al VIH.

Por ejemplo, se ha demostrado que el uso de drogas para ayudar a prevenir la infección por el VIH tras una posible exposición al virus es un aspecto esencial del conjunto de precauciones normales dentro y fuera del sector de los servicios de salud, y forma parte de una estrategia integral para prevenir el VIH asociado con la violencia por razón de género. En muchos casos complejos de emergencia –como los de Burundi, Haití y la República Democrática del Congo– se han puesto en marcha programas que incluyen profilaxis después de la exposición para las víctimas de violación.

En situaciones de emergencia también se han aplicado exitosas intervenciones para prevenir la transmisión del VIH de madre a hijo. Este es el caso del norte de Uganda, donde los resultados fueron incluso mejores que en zonas del país donde no había conflicto. Sin embargo, quedan muchas dificultades por superar, como la escasez de personal calificado durante los partos, la complejidad e incumplimiento de los protocolos, y el temor al estigma social.

A pesar de que la escala de la terapia antirretroviral en situaciones de conflicto y posconflicto no ha sido muy amplia, los resultados son favorables si se comparan con los que se han obtenido en situaciones exentas de conflicto. Esto indica que, con adaptación y recursos, es posible prestar atención integral a las personas que viven con el VIH/SIDA en situaciones de conflicto crónico y posconflicto. Ya se administró terapia con antirretrovirales durante emergencias

complejas en Haití, la República Democrática del Congo y Uganda.

Fomentar la protección y la conducta ética. En las Naciones Unidas se están estableciendo normas relacionadas con la protección y la conducta ética. El Boletín del Secretario General sobre Medidas Especiales de Protección contra la Explotación y el Abuso Sexuales, de 2003, define claramente estas cuestiones. Su intención es proteger contra el daño a los más vulnerables, y advierte que la explotación y el abuso sexuales constituyen graves faltas de conducta que dan lugar a medidas disciplinarias, entre ellas, destitución sumaria para el personal de las Naciones Unidas. Abarca normas concretas de conducta, como la prohibición de tener relaciones sexuales con personas menores y de intercambiar dinero, empleo, bienes o servicios por sexo.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Incrementar los programas relativos al SIDA y su financiación. Es indudable que los programas para las situaciones de conflicto no se han ocupado suficientemente del VIH y del SIDA. A finales de 2005, apenas la mitad de las propuestas presentadas al Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo, por países con grandes poblaciones de refugiados, incluían actividades concretas para combatir el VIH o el SIDA entre esas personas. Y el Programa Multinacional contra el VIH/SIDA del Banco Mundial solamente incluyó proyectos en 19 de los 28 países de África que acogen a refugiados.

Los programas relativos al SIDA y la financiación también siguen siendo escasos en las etapas de posconflicto y

recuperación, como muestra un estudio del PNUD de 85 países afectados por emergencias o que albergan a más de 5.000 refugiados. Al analizar los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, ese estudio encontró que solo 14 de 49 países (un 29%) mencionan un aumento de la vulnerabilidad al VIH entre “poblaciones de carácter humanitario”, como las poblaciones de refugiados, las de personas desplazadas internas y otros grupos afectados por los conflictos armados o los desastres, entre ellos, los niños³¹⁹. Más aún, apenas la cuarta parte de los Marcos de Asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo en 74 países estudiados incluían actividades dirigidas a reducir o a prevenir el VIH entre esas poblaciones³²⁰.

Mejorar la cobertura de la terapia antirretroviral. No debe sorprender que la cobertura de la terapia antirretroviral a menudo sea menor en zonas afectadas por los conflictos que a nivel nacional. La insuficiencia de suministros se agudiza cuando se toman en consideración las necesidades pediátricas.

Aplicar las directrices. La utilización sobre el terreno de las Directivas del Comité Permanente entre Organismos aplicables a las intervenciones contra el VIH/SIDA en situaciones de emergencia ha sido irregular.

Incorporar las cuestiones relativas al VIH en todos los sectores.

Análogamente, aunque el VIH es un aspecto intersectorial del enfoque de gestión por grupos temáticos que se está adoptando como parte de la reforma humanitaria, experiencias de crisis recientes sugieren que este tema ha sido demasiado desatendido, al igual que otros que deben ser abordados por múltiples sectores.

“Violan a las niñas y las contagian con el VIH y el SIDA.”

– Mujeres, 19 a 29 años, Rwanda

RECOMENDACIONES

Desde la publicación del examen quinquenal del Estudio Machel, en 2001, se ha comprendido más a fondo que el VIH representa un problema de suma importancia que afecta a los niños durante las situaciones de conflicto. También se ha progresado en lo relativo a programas y políticas. Sin embargo, millones de niños y jóvenes de todo el mundo siguen siendo vulnerables a contraer el VIH durante los conflictos. Para hacer frente a las necesidades más apremiantes en este ámbito, un programa de acción debe contemplar políticas y programas que incluyan a todos los interesados:

1. Reforzar el apoyo a los programas nacionales sobre VIH. A fin

de diseñar intervenciones que beneficien a las poblaciones de interés humanitario, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben apoyar más y orientar mejor los programas nacionales sobre VIH.

2. Integrar los programas sobre VIH y SIDA en el marco humanitario.

Los agentes humanitarios deben integrar las cuestiones sobre VIH/SIDA en los programas de intervención humanitaria y en el marco humanitario, como el Procedimiento de Llamamientos Unificados de las Naciones Unidas y el Fondo Central para la Acción en Casos de Emergencia de las Naciones Unidas.

3. Crear capacidad para la gestión del VIH entre los grupos temáticos.

Como parte de la reforma humanitaria y con el propósito de crear capacidad para afrontar la epidemia, todos los jefes de los grupos temáticos del Comité Permanente entre Organismos deben asegurarse de que el personal pertinente reciba capacitación sobre VIH/SIDA.

4. Promover el asesoramiento interinstitucional en programas de lucha contra el VIH durante las situaciones de conflicto.

Los agentes humanitarios deben adoptar y difundir lineamientos interinstitucionales sobre programas relativos al VIH en las situaciones de conflicto. También deben formular directrices adicionales relacionadas con nuevas áreas programáticas, como paso esencial para garantizar una respuesta predecible y coherente al VIH durante las crisis humanitarias.

5. Vincular los programas sobre VIH durante toda la situación de emergencia.

Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben garantizar los vínculos entre los programas sobre VIH a través de las distintas fases de la emergencia y durante las situaciones de posconflicto, recuperación, transición y reconstrucción. También se deben establecer nexos entre los programas de desarme, desmovilización y reintegración, y los programas de retorno y repatriación de las poblaciones desplazadas. ■

RECURSOS ÚTILES

M. Lowicki-Zucca et al., ‘Estimates of HIV Burden in Emergencies’, *Sexually Transmitted Infections*, vol. 84, 2008, págs. i42-i48, <http://sti.bmj.com/cgi/content/abstract/84/Suppl_1/i42>.

UNICEF Canadá, ‘HIV/AIDS, Conflict and Displacement,’ informe de la conferencia sobre la actividad afiliada de la XVI Conferencia Internacional sobre SIDA, Toronto, 12 de agosto de 2006, organizada por el ACNUR y UNICEF, 2006, <http://data.unaids.org/pub/Report/2006/hiv_aids_conflict_displacement.pdf>

Naciones Unidas, ‘Boletín del Secretario General: Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales’, documento de las Naciones Unidas ST/SGB/2003/13, Nueva York, 9 de octubre de 2003, PDF link <www.un.org/staff/panelofcounsel/pocimages/sgb0313.pdf>.

Comité Permanente entre Organismos, ‘Guidelines for HIV/AIDS interventions in emergency settings’, Comité Permanente entre Organismos, Ginebra, 2004, <data.unaids.org/Publications/External-Documents/IASC_Guidelines-Emergency-Settings_en.pdf>.

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, ‘Strategies to Support the HIV-Related Needs of Refugees and Host Populations: A joint publication of the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) and the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)’, UNAIDS Best Practice Collection, ONUSIDA, Ginebra, 2005, <http://data.unaids.org/pub/Report/2005/refugees_aids_strategies_to_support.pdf>.

8.8 ESTABLECER SISTEMAS DE PROTECCIÓN INFANTIL

El Estudio Machel de 1996 puso de manifiesto una serie de riesgos que comprometen la protección de los niños durante los conflictos armados. Esta sección, al igual que las tres siguientes, describe una cuestión prioritaria para los especialistas en protección infantil, a saber: el establecimiento de sistemas nacionales de protección del niño, sin descuidar otros temas, como el reclutamiento ilícito de niños y niñas, la separación de las familias, y la violencia por razón de género³²¹.

Los sistemas de protección de la infancia constan de leyes, políticas, reglamentos y servicios en todos los sectores sociales —especialmente bienestar social, educación, salud, seguridad y justicia— que apoyan la prevención de los riesgos asociados con la protección y la respuesta en esta esfera. Aun cuando estos sistemas constituyen un aspecto de la protección social, van más allá. Desde la perspectiva de la prevención, su finalidad es apoyar y fortalecer a las familias para disminuir la exclusión social y el riesgo de separación, violencia y explotación.

Un enfoque de sistemas hacia la protección infantil responde a las deficiencias detectadas en las intervenciones basadas en problemas concretos. Pese a que dichas intervenciones han aportado coherencia a las normas e impulsado la puesta en marcha de respuestas oportunas y previsibles, también han producido duplicación y dejado de lado programas destinados a determinadas categorías de niños. Por otra parte, un enfoque de sistemas hacia la protección de la infancia intenta reducir la estigmatización de determinados niños y adolescentes, fortalecer la respuesta frente a otras importantes categorías de niños

vulnerables y garantizar una atención más equitativa a diversas formas de violencia, abuso y explotación. Puede basarse en sinergias con aliados para el desarrollo, particularmente con los que trabajan para mejorar la protección social o fortalecer el imperio de la ley. Los sistemas de protección del niño deben aprovechar el vigor de los programas dedicados a temas concretos, velando por que aborden las distintas formas de vulnerabilidad; por ejemplo, las que tienen que ver con el género, la discapacidad, la situación con respecto al VIH y las poblaciones indígenas. También deben poder medir los resultados de los diferentes grupos.

No cabe duda de que un enfoque de sistemas plantea dificultades, sobre todo en lo que respecta al papel de los ministerios y los sectores. Los ministerios de bienestar social, que suelen ser la piedra angular de la pro-

tección, por lo general cuentan con pocos recursos y carecen del personal necesario para cumplir, incluso, las responsabilidades que les han sido encomendadas. Los sectores de justicia y seguridad tienden a prestar poca atención a la infancia. Y pese a la importante función que desempeñan, los sectores de la salud y la educación con frecuencia carecen de políticas de protección de la niñez, códigos de conducta y procedimientos establecidos.

Las siguientes secciones se centran en los progresos y las deficiencias que aún quedan por resolver en temas relacionados específicamente con la protección de los niños, que agentes de protección de la infancia también están abordando —en un contexto más amplio— con miras a desarrollar un enfoque de sistemas que tenga mayor capacidad para defender a los niños, incluso en medio de la guerra. ■

RECURSOS ÚTILES

Naciones Unidas, The Millennium Development Goals Report 2008, Naciones Unidas, Nueva York, 2008.

Naciones Unidas, 'UNICEF Child Protection Strategy', documento de las Naciones Unidas E/ICEF/2008/5/Rev.1, Naciones Unidas, Nueva York, 2008.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Practical Guide to the Systematic Use of Standards and Indicators in UNHCR Operations, segunda edición, ACNUR, Ginebra, 2006.

Save the Children, Stolen Futures: The reintegration of children affected by armed conflict, Save the Children Reino Unido, Londres, 2007.

T. Slaymaker y K. Christiansen con I. Hemming, Community-based Approaches and Service Delivery: Issues and options in difficult environments and partnerships, Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2006.

8.9 ATENCIÓN APROPIADA PARA LOS NIÑOS SEPARADOS DE SUS FAMILIAS O NO ACOMPAÑADOS

En todos los conflictos armados, pero especialmente cuando las hostilidades obligan a la gente a huir en masa de sus hogares y hasta de sus países, los niños corren el riesgo de quedar separados de sus familias.

Los niños separados de sus padres o cuidadores durante la guerra suelen quedar al cuidado de personas extrañas y en situación de peligro. Habiendo perdido esa protección en un momento de la vida en que tanto la necesitan, estos niños tienen más probabilidades de ser víctimas de abuso, explotación y abandono que los niños que continúan viviendo con las personas que siempre los han cuidado. Los niños que no viven en compañía de adultos corren un riesgo particularmente alto, como el de ser reclutados por fuerzas armadas u otros grupos armados.

En términos generales, los niños afectados por los conflictos armados pueden afrontar dos clases de separación: involuntaria o intencional. La separación involuntaria ocurre, de manera característica, cuando los niños y sus progenitores están huyendo del peligro, cuando mueren los padres o los cuidadores, o cuando secuestran a los niños. En cambio, la separación intencional se presenta cuando los mayores mandan a los niños a trabajar o a un internado, cuando los abandonan a causa de la miseria o del agotamiento emocional, y cuando los entregan a orfanatos o a residencias para niños con el propósito de que tengan acceso a la enseñanza y ayuda material. En épocas de perturbación, algunas familias confían sus hijos a parientes o a otras personas, aunque también carezcan de recursos para soportar las penosas condiciones propias de la guerra.

La separación de la familia puede ocurrir en cualquier etapa del conflicto

armado; incluso meses o años después de la fase inicial de emergencia y tras años de sobrevivir en centros urbanos o en campamentos de refugiados y de desplazados internos. También puede presentarse cuando un conflicto prolongado deja a las familias y a las personas designadas para cuidar a los niños tan agotadas emocional o económicamente que se sienten incapaces de seguir encargándose de ellos.

La “separación secundaria” —cuando un niño pierde a la familia de guarda bajo cuyo cuidado se encontraba— también es frecuente. Tiene lugar cuando poblaciones de refugiados o de desplazados internos regresan a sus hogares luego de un conflicto prolongado, dejando atrás —con intención o sin ella— a los niños separados de sus padres o no acompañados que estaban bajo su cuidado.

Los niños refugiados separados de sus familias encaran riesgos particulares. Sus familias pueden haber escapado a otro país, haciendo mucho más difícil el rastreo y la reunificación, sobre todo cuando la familia aún vive en una zona en conflicto. Además, los niños refugiados separados de sus padres o cuidadores que viven con familias del país de asilo afrontan un riesgo más alto de explotación y negación de sus derechos básicos, como el derecho a una identidad y a una educación de calidad. Vigilar el cumplimiento de los acuerdos sobre atención a la infancia es muy difícil en estas circunstancias.

Atención basada en la familia frente a institucionalización. Las investigaciones y la experiencia demuestran a las claras que la atención basada en la comunidad y la familia es preferible a los orfanatos y a otras formas de institucionalización. La internación

en instituciones perjudica a los niños y a las comunidades porque tiende a limitar el desarrollo cognitivo y emocional de los niños, entorpeciendo su desempeño social y económico en la edad adulta. Este es el caso tanto en situaciones de emergencia como de no emergencia. La duración de la permanencia y la edad del niño son factores cruciales; de hecho, cuanto más tiempo pasa el niño en un orfanato, tanto más probable es que se altere su desarrollo. Vivir en un orfanato es más perjudicial para los niños menores de cinco años pero, en especial, para los menores de tres, debido a que durante estos primeros años se adquieren aptitudes físicas, psicológicas y sociales que son fundamentales a lo largo de toda la vida.

Creer en una institución implica negar al niño la experiencia de la vida familiar y la adquisición de destrezas que se desarrollan gracias a la interacción diaria con los demás miembros de la familia. Los niños institucionalizados, pero más que todo los que sufren de alguna discapacidad, también tienen un riesgo más alto de ser víctimas de actos de violencia cometidos por el personal, los trabajadores de socorro y otros niños. Sin embargo, vivir en el seno de la comunidad y de la familia también conlleva riesgos. Los organismos gubernamentales y las instancias encargadas de la protección de la infancia deben ejercer una vigilancia adecuada y sistemática, y examinar periódicamente todos los acuerdos sobre cuidado de los niños fuera de la familia de origen³²².

Se cree que muchos orfanatos alientan implícitamente la separación porque son considerados como el único recurso que tienen los niños de familias pobres para gozar de alimentación, vivienda y educación.

“Hicieron que muchos quedáramos huérfanos, mataron a algunos de nuestros familiares, o a todos, nos dejaron sin hogar y algunos quedamos con discapacidades. A la mayoría nos privaron del amor de nuestros padres.” – Mujer joven, 18 años, Rwanda

Efectivamente, la experiencia muestra que miles de familias han tratado de que los orfanatos reciban a sus bebés e hijos pequeños ante la imposibilidad de mantenerlos³²³. La pobreza, la falta de servicios básicos y los deficientes procedimientos de control son los motivos más poderosos por los cuales los niños son admitidos a los orfanatos, y no la falta de familia.

Un agravante es que la asistencia económica a los orfanatos muchas veces depende del número de niños que reciben, y no del número de niños que entregan a familias de guarda o que reúnen con sus familiares. En el peor de los casos, directores inescrupulosos de orfanatos se benefician económicamente de la ayuda que organizaciones de socorro sin experiencia brindan sin reservas a esas instituciones, en lugar de apoyar opciones más apropiadas, sostenibles y basadas en la familia. Esto es desafortunado porque, como han revelado algunos estudios, mantener a los niños en orfanatos es mucho más costoso que confiarlos a familias de acogida³²⁴.

Algunos niños siempre requerirán institucionalización de emergencia mientras se busca a sus familias o se hacen esfuerzos para ubicarlos con familias de guarda. Los niños cuya situación está definida solo de manera temporal necesitan una vigilancia estrecha, y se deben buscar soluciones alternativas sin demora, como hogares de acogida seguros u hogares para grupos pequeños (para los adolescentes). Un número reducido de niños –aquellos a los cuales es imposible reunir con sus familias o colocar en hogares de guarda– pueden necesitar cuidados a más largo plazo.

No obstante, si lo que se busca es que los niños vivan con familias

–pagando los costos de escolaridad, facilitando el alojamiento u ofreciendo transferencias de efectivo–, menos niños tendrán que ser institucionalizados. En este caso, la atención humanitaria podrá centrarse en los niños que están al cuidado de las familias, idear alternativas para el cuidado de los que viven separados de sus progenitores, establecer mecanismos comunitarios de vigilancia y proporcionar servicios esenciales en las comunidades, en lugar de dar prioridad a los niños colocados en instituciones especiales.

Los orfanatos establecidos durante los conflictos, como los de Rwanda tras el genocidio de 1994, a veces siguen funcionando durante largo tiempo después de que la intensidad del conflicto ha menguado. Esos orfanatos no solo compiten por los ya limitados recursos humanitarios, sino que desvían los esfuerzos que deberían dedicarse a alternativas más adecuadas y a sistemas de protección infantil tendientes a fortalecer la atención familiar y a evitar la disolución de las familias.

Durante las situaciones de emergencia, los niños separados de sus familias y, en particular, los que no están acompañados, requieren urgentemente atención y protección. Pero en esas circunstancias también es fundamental buscar lo más pronto posible a sus familiares, pues con el paso del tiempo disminuye la probabilidad de encontrarlos. Esto es cierto, sobre todo, en el caso de los niños más pequeños.

Otra situación problemática es la de los niños no acompañados y separados de sus familias que buscan asilo en países industrializados. Aun cuando es difícil obtener estadísticas confiables, hasta el 30% de las desa-

pariciones en Europa podrían vincularse con la trata de seres humanos, según un cálculo de 2004³²⁵.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel de 1996 se refirió de manera especial a la separación involuntaria de la magnitud de Rwanda, donde más de 100.000 niños quedaron separados de sus familias debido al genocidio, y destacó la conveniencia de la atención familiar alternativa frente a la internación en instituciones. Así mismo, llamó la atención sobre los resultados positivos de la colaboración interinstitucional en materia de localización de las familias durante la emergencia de ese país.

CAMBIOS EN EL ENFOQUE Y LA INTERPRETACIÓN

La década pasada trajo nuevos conocimientos sobre los complejos problemas que afrontan los niños separados de sus familias o no acompañados. Esta creciente base de conocimientos ya se está traduciendo en respuestas de emergencia y estrategias de prevención más eficaces a nivel mundial.

Por ejemplo, hoy existe más conciencia sobre la necesidad de actuar rápidamente para detectar y vigilar a los niños no acompañados que son acogidos informalmente por nacionales del país anfitrión en situaciones de refugiados, y por nacionales en situaciones de desplazamiento interno. Esto reviste suma importancia en el caso de las niñas no acompañadas y separadas de sus familias, quienes corren más riesgo que los niños de ser víctimas de abuso y explotación. Hoy se comprenden mejor las razones de las separaciones intencionales –que

LA EXPERIENCIA DE LOS NIÑOS A TRAVÉS DE SUS OJOS

Entre 2005 y 2007, el ACNUR realizó un experimento innovador para conocer los problemas a los que se enfrentaban los niños refugiados y repatriados, algunos de los cuales estaban separados de sus familias. Estos “estudios participativos”, que se efectuaron en los lugares de África meridional donde el ACNUR estaba operando, se valieron del arte para propiciar la reflexión y el debate. El objetivo era entender lo que pensaban los niños acerca de sus propios problemas y ayudarles a resolverlos.

Si bien los problemas diferían de un lugar a otro, había muchos en común. Por ejemplo, los niños que vivían sin sus padres eran especialmente vulnerables debido a la falta de protección de un adulto y a la falta de recursos económicos. En Malawi, los niños insistieron en las dificultades que encaran los que viven solos o en hogares de guarda. Unos y otros son vulnerables a las agresiones y al maltrato. Sin embargo, los niños que viven solos a menudo pasan hambre, no asisten a la escuela, son presa de la explotación y tienen más probabilidades de recurrir a la prostitución para poder sobrevivir. En Botswana, los niños no acompañados eran los que más probabilidades tenían de mantener relaciones sexuales con hombres mayores a cambio de alimento y dinero, entre otras cosas de primera necesidad. El riesgo de involucrarse en relaciones sexuales transaccionales también se observó en campamentos de Namibia y Zimbabwe. En Mozambique, un pequeño dijo que a los niños no acompañados o separados de sus familias que viven en hogares de guarda “los tratan como si fueran esclavos”.

Estos estudios dieron a los niños la oportunidad de exponer sus puntos de vista, aumentando la confianza en sí mismos y reportándoles algo de respeto por parte de los adultos. Otros resultados fueron: la introducción de procedimientos operativos estándar y la formación de comités de protección infantil para la detección temprana y la vigilancia de los niños no acompañados; la organización de cursos de capacitación en derechos de la infancia para el personal del ACNUR, de las organizaciones no gubernamentales, de los funcionarios gubernamentales, de los refugiados y de las comunidades locales; la construcción de centros para la recreación y el aprendizaje en condiciones de seguridad, o el mejoramiento de los centros existentes. Las estrategias y los programas del ACNUR incorporaron las conclusiones de esos estudios, que han alentado al organismo y a sus aliados a permitir que los niños cumplan un papel más importante en la definición de su propio futuro.

Fuente: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Through the Eyes of a Child: Refugee children speak about violence – A report on participatory assessments carried out with refugee and returnee children in Southern Africa, 2005–2007*, ACNUR, Ginebra, 2007.

con frecuencia son producto de la miseria y la desesperación inducida por el conflicto— y se sabe más acerca del alcance de las intervenciones que es posible llevar a cabo para salvaguardar la unidad familiar en medio del conflicto armado. Así mismo, más gente reconoce hoy que la única manera de abordar cabalmente las consecuencias de la separación es por medio de una respuesta integral. Una respuesta en la que todos los sectores apoyen la unidad familiar desde los puntos de vista económico, educativo y judicial.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Formular directrices interinstitucionales y una respuesta coordinada. También se han registrado notables progresos en el diseño de las medidas

de prevención y de la respuesta a las separaciones involuntarias y voluntarias. Por ejemplo, los Principios Rectores Interinstitucionales sobre Niños Separados y no Acompañados (2004), que esbozan los principios consagrados en las normas internacionales y reflejan las buenas prácticas, han sido ampliamente difundidos y utilizados. El ACNUR fijó directrices para determinar los mejores intereses de los niños, incluidos los que no están acompañados y los que viven separados de sus familias³²⁶. El propósito del anteproyecto de directrices de las Naciones Unidas sobre la utilización apropiada y las condiciones del cuidado alternativo es que los niños no sean confiados innecesariamente a instituciones o a hogares diferentes de los suyos, y que cuando sea imprescindible recurrir a esta solución,

la calidad corresponda a los derechos y las necesidades del niño en cuestión. Las directrices están diseñadas para promover y facilitar la aplicación gradual de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En la práctica, las respuestas han reflejado una mayor coordinación entre todos los agentes; más claridad sobre las funciones y responsabilidades de los distintos organismos; y esfuerzos concretos para elaborar y utilizar, de manera colaborativa, directrices e instrumentos específicos para cada contexto. Así, por ejemplo, en los ámbitos de la reforma humanitaria y del enfoque de gestión por grupos temáticos se han establecido pautas más rigurosas para la rendición de cuentas entre los agentes humanitarios, lo que debe llevar a cuidar y proteger más eficazmente a la infancia³²⁷.



Kenya © UNICEF/NYHQ2008-0477/Cranston

Aprovechar las experiencias positivas. A través de los años, y en diversos contextos, se han emprendido acciones concertadas para prevenir la separación. Poco a poco se ha ido dejando de lado la institucionalización de los niños separados de sus familias en las situaciones de emergencia. Y los esfuerzos coordinados de las diversas partes interesadas han dado fruto, puesto que se ha logrado encontrar a muchas familias y reunir las en lapsos más cortos.

La experiencia demuestra que cuando la búsqueda de las familias se inicia sin demora y se destinan suficientes recursos, la reunificación es posible incluso tras varios años de separación. A excepción de unos pocos cientos de niños muy pequeños, en Goma, Zaire (actualmente la República Democrática del Congo), fue posible ubicar las familias de más de 10.000 niños, entre 1994 y 1996. Más recientemente en ese país, de 561 niños no acompañados registrados con ayuda de la Cruz Roja, se logró reunir a 465 con sus familias³²⁸. En Guinea, UNICEF y el Comité Internacional de Rescate ayudaron a detectar y supervisar a 1.385 niños refugiados que vivían fuera de los campamentos; 964 de ellos –la mayoría de Sierra Leona– se reunieron nuevamente con sus familias³²⁹. En Guinea, el Comité de Soluciones Perdurables, compuesto por funcionarios del Gobierno, personal de las Naciones Unidas y miembros de las comunidades de organizaciones no gubernamentales, ha llenado un grave vacío al encontrar soluciones apropiadas para todos y cada uno de los niños que no acompañan a sus familiares migrantes luego de repatriacio-

nes a gran escala. Se espera que este proceso se generalice a todas las situaciones de refugiados.

La tecnología moderna, incluyendo los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos, también está contribuyendo a agilizar la reunificación de las familias separadas. En Albania, la radio, la prensa y la televisión se utilizaron exitosamente para este propósito. Y en Rwanda, donde decenas de miles de niños se reunieron con sus familias luego del genocidio, la radio se utilizó para informar a los padres dónde se encontraban sus hijos que consideraban perdidos y cómo proceder para reunirse con ellos³³⁰.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Poner en marcha una respuesta oportuna y bien financiada. Los esfuerzos concertados para reunir con sus familias a los niños afectados por la guerra suelen comenzar demasiado tarde e, incluso, muchos meses o años después del inicio de la emergencia. Además, no siempre se presupuestan suficientes recursos para las actividades de búsqueda y reunificación familiar. La consecuencia es que miles de niños separados nunca vuelven a ver a sus familiares. Y, lo que es peor, la búsqueda de las familias no siempre es posible durante los conflictos y las situaciones políticamente delicadas.

Formular y aplicar políticas correctas. Todavía quedan lagunas importantes sobre la mejor manera de proteger a los niños separados de sus familias en las situaciones de conflicto armado o posteriormente, y sobre la verificación sistemática de la aplicación de las directrices y las políticas. Por ejemplo,

hay grandes “focos” de niños separados –particularmente en conflictos de baja intensidad– que no se benefician de las actividades humanitarias. Esto pone de relieve la necesidad de nuevas políticas y prácticas. Los sistemas de vigilancia de los acuerdos de atención alternativa, inadecuados y desorganizados, deben reemplazarse, sobre todo ante la crítica necesidad de contar con datos sobre los niños separados y colocados en hogares de guarda informales y carentes de supervisión. Esto implica identificar adecuadamente a los niños separados, en especial a las niñas. Por último, aún no se conocen a cabalidad las repercusiones a largo plazo de los conflictos armados sobre los niños, ni se dispone de programas u orientación normativa adecuados sobre este particular³³¹.

Invertir en atención basada en la familia. Las organizaciones no gubernamentales y los organismos de las Naciones Unidas, entre otras entidades, deben suscribir un acuerdo interinstitucional para invertir en atención basada en la familia, más que en orfanatos. También hacen falta recursos para continuar llevando a cabo programas de reunificación y reintegración familiar.

RECOMENDACIONES

El examen estratégico decenal, que se presentó a la Asamblea General en 2007, destacó que, en todas las etapas de las crisis, se debe dar prioridad a la prevención de la separación de los niños de sus familias y a la respuesta a este problema. Siguen algunas recomendaciones sobre este tema:

1. **Canalizar la inversión hacia los niños confiados a familias de acogida.** Los organismos de las

Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben canalizar los recursos hacia el apoyo y la vigilancia de los niños separados de sus familias o no acompañados que han sido colocados en centros de atención de tipo familiar. No se deben establecer nuevos orfanatos, y se debe priorizar la creación de instituciones formales de acogida y otras opciones seguras de atención a nivel comunitario. Solamente se debe recurrir a la institucionalización de emergencia cuando no existan otras alternativas viables.

2. **Elaborar un protocolo práctico entre organismos.** Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben elaborar un protocolo práctico para que todos los actores presten una atención y una protección adecuadas a los

niños separados. Debe incluir evaluaciones de marcos jurídicos y reglamentarios, acuerdos anteriores sobre soluciones alternativas de atención y, de ser necesario, declaraciones preparadas sobre orfanatos.

3. **Asegurar una aplicación más sistemática de las respuestas y los programas.** Los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y otras entidades deben asegurarse de que, en las situaciones de conflicto y posteriormente, todos los agentes apliquen de una manera pronta y sistemática las políticas y las directrices pertinentes. Esto implica trabajar con los gobiernos y/o con las organizaciones no gubernamentales locales para crear centros de coordinación en favor de los niños separados, y

fortalecer los centros existentes, en el marco de las redes de protección infantil y los comités de bienestar infantil.

4. **Coordinar la creación de capacidad a todos los niveles.** Como parte de la preparación para las emergencias, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben organizar cursos de capacitación para todos los actores pertinentes a nivel nacional, regional y comunitario, sobre todos los temas relativos a la separación de los niños durante los conflictos armados. Esto supone organizar campañas en las comunidades para crear conciencia sobre los motivos por los cuales los orfanatos no constituyen una buena opción para los niños.
5. **Continuar la compilación y la supervisión de datos.** Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben verificar la situación de los niños separados de sus familias a través del tiempo. Los gobiernos y los organismos deben hacer seguimiento del número y la condición en que viven los niños cabezas de familia, los que están al cuidado de familias de acogida, los que se hallan en instituciones de guarda y otros grupos de niños en alto riesgo. El seguimiento debe vincularse con la respuesta, y garantizar el cumplimiento de las políticas y las prácticas aceptadas internacionalmente en materia de reunificación, colocación en instituciones de acogida, gestión de expedientes y seguimiento. ■

RECURSOS ÚTILES

Comité Internacional de la Cruz Roja/Comité Internacional de Rescate/Save the Children Reino Unido/UNICEF/ACNUR/Visión Mundial, 'Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children', 2004.

'Draft UN Guidelines for the Appropriate Use and Conditions of Alternative Care for Children', presentado por el Gobierno del Brasil, 18 de junio de 2007.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *The Lost Ones: Emergency care and family tracing for separated children from birth to five years*, UNICEF, Nueva York, abril de 2007.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 'Guidelines on Determination of the Best Interests of the Child', ACNUR, Ginebra (publicado provisionalmente en mayo de 2006. La versión final se publicará próximamente).

Save the Children, 'Facing the Crisis: Supporting children through positive care options', Save the Children Reino Unido, Londres, 2005.

8.10 PREVENIR Y COMBATIR EL RECLUTAMIENTO DE NIÑOS

Gracias, en parte, al Estudio Machel de 1996, la comunidad internacional tomó conciencia, durante la última década, sobre el grave problema de la vinculación de niños con las fuerzas y los grupos armados. El reclutamiento ilícito de niños y niñas constituye una violación del derecho internacional, y ocasiona daños físicos, emocionales, sociales y psicológicos³³². Pero a pesar de las numerosas iniciativas para proteger a los niños y a los jóvenes contra el reclutamiento y lograr su liberación y reintegración social, muchos siguen sufriendo y muriendo como resultado directo de los conflictos armados.

El término “niños vinculados a fuerzas y grupos armados” se refiere a personas menores de 18 años de edad que han sido reclutadas o utilizadas, en cualquier forma, por una fuerza o un grupo armado, ya sea como combatientes, cocineros, guardianes, mensajeros o espías. También incluye niños y niñas que son utilizados para fines sexuales³³³.

Los niños que son forzados a combatir o a desempeñar una función distinta corren el riesgo de morir, sufrir lesiones o quedar con una discapacidad permanente. A estos niños muchas veces los obligan a presenciar actos atroces, o a participar en ellos. Sin hogar ni familia, pierden la oportunidad de desarrollarse física y emocionalmente en un entorno protector. En muchos lugares, las niñas vinculadas con fuerzas o grupos armados son presa fácil de la violencia por razón de género, incluida la violencia sexual, y corren el riesgo de

contraer infecciones de transmisión sexual, como el VIH. Adicionalmente, pueden quedar embarazadas o dar a luz. En esos casos, sus hijos también quedan expuestos a los peligros y penurias de la vida militar, y su supervivencia, desarrollo y bienestar corren un alto riesgo.

Como revelaron el Estudio Machel y otros informes posteriores, las causas del reclutamiento son muchas y muy variadas. Los niños están más expuestos cuando los sistemas familiares y comunitarios de protección se debilitan, cuando no tienen acceso a servicios básicos y cuando hay pocas opciones para ganarse la vida. Los niños de mayor riesgo son los que viven y trabajan en las calles, los que trabajan en profesiones rigurosas, los que tienen problemas con la justicia y los que son víctimas de la explotación sexual.

Los miembros de las familias pueden resultar separados mientras huyen de los conflictos. Pero lograr salir de las zonas de las hostilidades no significa que, en adelante, se viva en condiciones de seguridad. Incluso los campamentos de refugiados y de desplazados muchas veces han sido blanco de las partes en los conflictos armados. El reclutamiento de niños aumenta cuando los campamentos no están bien vigilados³³⁴. La falta de seguridad dentro de los campamentos, y fuera de ellos, también intensifica la vulnerabilidad de los niños a la violación de otros derechos, incluyendo la violencia sexual y el secuestro.

Las modalidades de asistencia para liberar a los niños de los grupos armados a menudo determinan sus

posibilidades de hacer la transición de la vida militar a la vida civil, así como también de reintegrarse en la sociedad en condiciones de seguridad. Por esta razón, el proceso de desarme, desmovilización y reintegración consta de varios pasos largos y complejos.

Los Principios de París definen la reintegración de los niños como “el proceso por medio del cual se inicia una transición de los niños y niñas a la sociedad civil, y la adopción de funciones e identidades válidas como civiles que son aceptadas por sus familias y comunidades en el contexto de una reconciliación local y nacional”. Y continúan: “La reinserción sostenible se logra cuando se hayan garantizado las condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales necesarias para que los niños y niñas mantengan sus vidas, sus medios de sustento y su dignidad. Este proceso tiene por objetivo que los niños y niñas puedan disfrutar sus derechos, entre ellos a la educación oficial y no oficial, a la unidad familiar, a un sustento digno y a la seguridad contra cualquier tipo de peligro³³⁵”.

Los programas oficiales y no oficiales de desarme, desmovilización y reintegración han ayudado a miles de niños. Desde 1994 se han llevado a cabo 34 procesos oficiales, 22 de ellos en África³³⁶. Solamente en Liberia, más de 11.000 niños se inscribieron en programas de desarme, desmovilización y reintegración. Todos los años se asignan cientos de millones de dólares a estos programas, cuyo costo por persona es de 1.565 dólares, en promedio³³⁷.



Afganistán © UNICEF/NYHQ2004-0654/Brooks

Los expertos advierten que la existencia de programas oficiales de desarme, desmovilización y reintegración no debe ser una condición previa para la liberación y la reintegración de los niños. De hecho, la mayoría se desarma, desmoviliza y reintegra en la sociedad a través de procesos no oficiales. Algunos escapan de la situación de combate o se quedan atrás y regresan directamente a sus comunidades. Otros se ven obligados a esconderse y a emigrar a zonas urbanas o a otros países.

Participar en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración hace que muchos niños se sientan protegidos. En Uganda, la acreditación y el documento que reciben los niños vinculados anteriormente con grupos armados los hace sentir seguros de que pueden regresar a sus comunidades sin despertar desconfianza ni sospechas. En un proceso no oficial de desmovilización en la República Democrática del Congo, los niños pidieron que les entregaran documentos en los que constara su condición de desmovilizados, como medida de protección contra un nuevo reclutamiento y para evitar ser calificados de desertores³³⁸.

Las experiencias de los últimos 10 años han demostrado que los niños afrontan enormes dificultades cuando regresan a sus comunidades, entre ellas, el estigma social, los problemas psicosociales, la falta de oportunidades educativas y la falta de opciones para ganarse la vida. Por lo tanto, un paso fundamental para asegurar el bienestar de los niños es lograr una reintegración satisfactoria.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel de 1996 señaló que la participación de niños y adolescentes en las fuerzas y los grupos armados es una de las tendencias más alarmantes de las guerras contemporáneas, y que “los niños que más frecuentemente se convierten en soldados son los que proceden de orígenes empobrecidos y marginados o los que han quedado separados de su familia”.

Al exhortar a que el reclutamiento de niños formara parte del programa internacional de paz y seguridad, el Estudio suscitó un gran interés en este problema. Cuando se elaboró el Estudio Machel original, ya se estaba dejando de hablar de “niños soldados”. En efecto, se había llegado a un acuerdo sobre la necesidad de una definición más amplia; es decir, que no incluyera solamente a los niños que empuñan armas, sino también a los que no son combatientes. Desde entonces se habla de “niños vinculados a fuerzas y grupos armados”.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

El Estudio Machel puso de manifiesto que “una de las prioridades más urgentes es apartar a todos los niños menores de 18 años de las fuerzas armadas”. Desde su publicación, experiencias sobre el terreno y exhaustivos procesos de consulta con múltiples interesados han permitido registrar progresos en materia de políticas y prácticas.

Acontecimientos fundamentales a nivel mundial. Entre los logros inter-

nacionales más importantes contra el reclutamiento de niños se cuentan los siguientes:

- Los Principios de Ciudad del Cabo de 1997³³⁹, que se originaron en un simposio coordinado por UNICEF y el Grupo de Trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales Encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño, han sido definitivos para diseñar programas de desmovilización y reintegración en la sociedad de niños utilizados por fuerzas o grupos armados.
- El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, que entró en vigencia en 2002, prohíbe el reclutamiento obligatorio de niños y niñas menores de 18 años por parte de las fuerzas armadas nacionales y de los grupos armados. Exige que los Estados adopten “todas las medidas posibles” para evitar que los niños participen directamente en los combates. El Protocolo permite que los gobiernos fijen la edad mínima de reclutamiento voluntario por encima de los 15 años, pero prohíbe el reclutamiento de menores de 18 años por parte de grupos armados. Si bien reconocen que los Estados determinan sus propias obligaciones internacionales en cuanto a la edad de reclutamiento voluntario, muchos actores humanitarios y de derechos humanos, incluido UNICEF, han recomendado que

“Cuando me llevaron al frente, me hicieron beber sangre. Dijeron que esa era la primera prueba y que me haría mucho más valiente.”

– Hombre joven, edad sin especificar, Liberia

los Estados fijen en 18 años la edad mínima en todas las circunstancias³⁴⁰.

- En 2006 se presentaron a la Asamblea General una serie de criterios para el desarme, la desmovilización y la reintegración de adultos y niños, que desde entonces han servido de fundamento a los programas de desarme, desmovilización y reintegración patrocinados por las Naciones Unidas. Esos criterios comprenden directrices, procedimientos y políticas³⁴¹.
- Los Principios de París de 2007, un compromiso que, hasta la fecha, han suscrito 66 Estados Miembros, establecen directrices y criterios jurídicos y operacionales para proteger a los niños contra el reclutamiento y la utilización en los conflictos armados. La finalidad de este documento no vinculante –que proporciona coherencia entre los compromisos gubernamentales, las obligaciones internacionales, los principios programáticos y las mejores prácticas– es que los procesos redunden en mayor protección y atención a los niños.
- En 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia se asoció con UNICEF para organizar una reunión a nivel ministerial denominada “Liberar a los niños de la guerra”, cuyo propósito era definir mecanismos para honrar los compromisos contraídos en virtud de la Declaración del Milenio. Mediante un largo

proceso consultivo, también se trataron de actualizar los Principios de Ciudad del Cabo y otras orientaciones técnicas³⁴². El proceso es importante por el respaldo que 66 Estados brindaron a los Compromisos de París, que dan más poder a los Estados, los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros aliados para abogar por la prevención del reclutamiento ilegal y apoyar la liberación incondicional y la reintegración sostenible de los niños afectados³⁴³.

Numerosas experiencias y prácticas han ayudado a promover los procesos de reintegración, a reforzar las medidas de protección y a facilitar la transición a la sociedad civil de los niños afectados por los conflictos armados. Por ejemplo:

Formular estrategias de prevención a largo plazo. Las iniciativas de los gobiernos, las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil han tenido algún éxito con respecto a la prevención del reclutamiento y la utilización de niños por fuerzas y grupos armados. Esas iniciativas incluyen medidas legislativas y políticas clave a nivel nacional, como la ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados y la formulación de procedimientos para su aplicación. No obstante, se deben redoblar esfuerzos para responder de un modo más

integral a este complejo problema.

Por ejemplo, en los últimos años se dedicó mucha atención a la reintegración de los niños de Guinea vinculados con fuerzas combatientes en Côte d’Ivoire, Liberia y Sierra Leona, y con los milicianos denominados Jeunes Volontaires, pero muy pocas iniciativas de prevención abordaron el riesgo del reclutamiento constante de niños. En Liberia, un programa de reintegración de niños patrocinado por UNICEF y organizaciones no gubernamentales locales e internacionales, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Sociales, solo incluyó un componente para prevenir el reclutamiento. En Sierra Leona, las actividades de reintegración concluyeron en 2005, pese a los constantes riesgos transfronterizos y regionales. La prevención del reclutamiento a largo plazo no ha recibido una atención prioritaria³⁴⁴.

Cuando los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y las comunidades trabajan de modo coordinado para movilizar recursos y aprovechar las capacidades existentes, los resultados suelen ser positivos. Esto puede reflejarse en la creación de redes comunitarias de protección y en la sensibilización de los dirigentes comunitarios. En Angola se evitó que algunos niños fueran reclutados nuevamente, gracias a una extensa red comunitaria cuyos miembros acompañaron a los niños que ya habían sido reclutados desde el momento de la desmovilización hasta el momento en que se reunieron con sus familias. Comandantes de la fuerza rebelde UNITA admitieron que las actividades de reunificación

“Las niñas también se enrolan en el ejército para combatir o cargar la munición y otros elementos.”

– Jóvenes, 15 a 23 años, género sin especificar, Burundi

SERVICIOS QUE CONTRIBUYEN A UNA REINTEGRACIÓN SOSTENIBLE

Entre las actividades y/o los servicios que refuerzan las actividades de reintegración figuran los siguientes:

- **Asistencia médica y atención sanitaria, incluyendo exámenes físicos generales, servicios de salud sexual y reproductiva sensibles a la violencia por razón de género, y prevención y tratamiento del VIH.**
- **Servicios de salud mental y apoyo psicosocial, siempre sobre la base de las experiencias particulares de cada niño.**
- **Ubicación de las familias, mediación familiar y comunitaria, y reunificación familiar.**
- **Educación para la paz y la solución de los conflictos, que reviste especial importancia cuando niños de grupos opuestos regresan a la misma comunidad.**
- **Educación, incluyendo capacitación profesional, enseñanza escolar y no escolar; educación para la salud, enseñanza de aptitudes para la vida práctica y actividades recreativas.**
- **Apoyo a los medios de subsistencia sobre la base de la formación profesional y técnica, que debe incluir actividades generadoras de ingresos, programas de aprendizaje, micropréstamos y otras formas de crédito, e iniciativa empresarial social.**
- **Apoyo jurídico para problemas relacionados con derechos sobre los bienes, herencias, registro e identificación, problemas de los niños con la ley, y acceso de los niños a la justicia como víctimas y testigos.**
- **Apoyo a los procesos de verdad y reconciliación, incluyendo justicia y perdón para las víctimas y los autores de delitos.**

familiar iban en detrimento de sus estrategias de reclutamiento tanto de niños que no habían sido reclutados previamente, como de niños que ya había sido liberados³⁴⁵.

Otra medida esencial en materia de prevención es contrarrestar la frustración que sienten los jóvenes por la falta de oportunidades económicas y de acceso a los servicios básicos. Como dijo una muchacha de Haití: “No hay que olvidar que muchos estamos involucrados en el delito y la violencia para ayudar a nuestras familias. Aún no existen alternativas para nosotros³⁴⁶.” Abordar las causas subyacentes del reclutamiento significa proporcionar alternativas a la violencia que los jóvenes encuentran atractiva, como educación, capacitación en aptitudes para la vida práctica y oportunidades para ganarse el sustento.

Además, los programas de reintegración deben vincularse estrechamente con las actividades de protección a la infancia. Por ejemplo, a través de actividades de información pública, se debe crear conciencia entre los miembros de las comunidades sobre la vulnerabilidad de grupos concretos de niños al reclutamiento o a un nuevo reclutamiento.

Abordar la situación concreta de las niñas. Los programas de desarme, desmovilización y reintegración aún tienen que llegar a la mayoría de las niñas, y los programas oficiales que las incluyen no siempre reflejan sus necesidades particulares. Por ejemplo, solamente alrededor del 8% de los menores desmovilizados en Sierra

Leona fueron niñas, aun cuando representaban el 30% de los niños involucrados en el conflicto³⁴⁷. En Liberia, la situación de las niñas con respecto a la falta de servicios era la misma. En la República Democrática del Congo, entre diciembre de 2003 y septiembre de 2004, apenas 23 niñas se desmovilizaron oficialmente, en comparación con 1.718 niños³⁴⁸. Numerosas razones explican la frecuente exclusión de las niñas de los programas de desarme, desmovilización y reintegración. Por ejemplo, sus familias y sus comunidades pueden haberlas marginado por pertenecer a un grupo armado y, como resultado, es muy difícil ubicarlas. Otra razón es que muchas niñas son obligadas a casarse con combatientes, y los comandantes pueden rehusar a liberarlas para que se desmovilicen. Cuando estas niñas quedan embarazadas, sus familias y/o sus comunidades a menudo las rechazan o las maltratan. Por otra parte, las oportunidades sociales y económicas siguen siendo extremadamente escasas para estas niñas, que manifiestan sentirse atrapadas. Un hecho bien documentado es que, en Sierra Leona, algunas niñas que han tenido estos problemas han regresado a la selva o han amenazado con hacerlo³⁴⁹.

Es fundamental brindar un apoyo más amplio, inclusivo e integral a los programas de reintegración que incluyen niñas que pueden haber sido víctimas indirectas de los conflictos. Estos programas deben quedar por fuera de los procesos oficiales de desarme, desmovilización y reintegración. El aspecto de la confidenciali-

EL SEGUIMIENTO ES DECISIVO PARA UNA REINTEGRACIÓN SATISFACTORIA

Un programa de reintegración que conecta a los trabajadores sociales con los niños previamente vinculados con fuerzas y grupos armados está teniendo éxito en varias partes del Sudán, incluyendo las Zonas de Transición, el este del país y el estado de Jartum. Los trabajadores sociales identifican necesidades, resuelven conflictos y hacen remisiones a otros servicios sociales. El programa piloto, que fue puesto en marcha por Save the Children Estados Unidos, también ha creado redes comunitarias de protección infantil para complementar la labor de los trabajadores sociales. El concepto de este programa ha generado interés en el estado de Gedarif, donde la Fundación para el Desarrollo Infantil y el Ministerio Estatal de Seguridad Social asignaron trabajadores sociales a cada uno de los niños desmovilizados del poblado de Bentiu.

En el distrito de Gulu, al norte de Uganda, asesores voluntarios hacen seguimiento de la comunidad por medio de un programa patrocinado por la Organización Apoyemos a la Infancia. Los voluntarios reciben una bicicleta para facilitarles el trabajo. El seguimiento, que incluye una evaluación de los riesgos, generalmente se lleva a cabo dos semanas después de que el niño regresa al seno de su familia o de su comunidad y, de ser necesario, se repite tres, seis y doce meses después. Los niños “en bajo riesgo” son los que pasaron un corto tiempo (por ejemplo, pocas semanas) con la fuerza o el grupo armado, no participaron en actos atroces, no tienen problemas de salud graves y uno de sus progenitores, o ambos, siguen con vida. Entre los niños “en alto riesgo” figuran las niñas que dieron a luz mientras estaban vinculadas con los grupos armados, y las que fueron secuestradas y tienen problemas graves de salud³⁵⁰.

dad es primordial a la hora de ejecutar los programas, pues hay que impedir que las comunidades se enteren de la vinculación de las niñas con los combatientes para evitar que las discriminen y estigmaticen³⁵¹. En Sierra Leona, por ejemplo, los programas de recuperación han dedicado especial atención a la reintegración social y económica de las niñas.

Las iniciativas basadas en las comunidades, como la mediación en los conflictos y las prácticas de curación tradicionales, han ayudado a reducir

las tensiones y la discriminación en algunas comunidades, llevando a una mayor aceptación de los repatriados. Como explicó una mujer joven que colabora con la organización no gubernamental Empowering Hands, en el distrito de Gulu, Uganda: “Como la mayoría fuimos víctimas del secuestro cuando pequeñas, la gente pensaba que no éramos capaces de hacer nada. Pero ahora reconocen que podemos aportar algo³⁵².”

Cada vez se entiende más que las destrezas que desarrollan los niños

“Muchos de nosotros no tenemos nada; ni siquiera trabajo. Algunas personas de mi familia me temen porque creen que puedo hacerles daño. La gente nos hace el mal de ojo y nos discrimina. No tenemos a dónde ir.” – Hombre, 22 años, Sierra Leona

que son reclutados, como la capacidad de organización y liderazgo, se pueden transferir a la vida civil. Este reconocimiento destaca el potencial de esas aptitudes para la promoción de la autonomía, la consolidación de la paz, el apoyo entre iguales y la capacidad de hacer frente a las circunstancias adversas. Las estrategias específicas para la protección de las niñas deben garantizar:

- El acceso a las niñas excluidas o que no pueden participar en programas de desarme, desmovilización y reintegración, a fin de que reciban asistencia. Lo ideal sería que redes de niñas vinculadas previamente con fuerzas o grupos armados entraran en contacto con ellas.
- Consultar a las niñas acerca de sus necesidades, alentar su participación activa y darles a conocer sus opciones.

Promover una reintegración sostenible. El éxito de la reintegración a largo plazo depende, en gran medida, de las oportunidades sociales y económicas existentes. Sin embargo, la duración de los programas actuales es demasiado corta, y su alcance, demasiado limitado para lograr este objetivo. Hay que tener en cuenta que una sociedad que acaba de salir de un conflicto es inestable y, por lo regular, se encuentra en la ruina económica, lo que dificulta la identificación de soluciones duraderas. Pasar de la desmovilización, la atención de transición y la reunificación a una reintegración a largo plazo plantea dificultades

desde el punto de vista de la gestión y la asignación de recursos, y exige estrategias claramente definidas para ser sostenible. Por consiguiente, la reintegración debe ser una prioridad general durante todas las fases del proceso de desarme, desmovilización y reintegración (incluyendo la planificación, el desarrollo y la aplicación), y desde el comienzo de las negociaciones de paz hasta las estrategias de desarrollo a largo plazo.

Una década de conocimientos en materia de programación ha conducido a adoptar enfoques más eficaces y diversos sobre la reintegración –enfoques inclusivos, flexibles, centrados en la comunidad y basados en los derechos de los niños. Las actividades de supervisión y seguimiento deben llevarse a cabo sistemáticamente “para constatar las condiciones de vida de los niños y las niñas desmovilizados, la calidad de sus relaciones con los miembros de sus familias y el nivel de su reintegración a la comunidad y... para facilitar la mediación en las controversias cuando proceda”³⁵³.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

A pesar de la amplia ratificación de los tratados relacionados y de los compromisos adquiridos por los gobiernos, todavía queda mucho por hacer para prevenir el reclutamiento de niños y su utilización en los conflictos armados. Apoyar eficazmente la reintegración implica hacer cuantiosas inversiones en asistencia a los programas. Numerosas evaluaciones de programas y procesos de examen han identificado otras prioridades:

Extender el límite de edad para las intervenciones. La mayoría de los organismos e iniciativas de protección a la infancia se centran en los niños. Aun cuando muchos jóvenes fueron reclutados y utilizados por fuerzas o grupos armados cuando eran niños, en el momento de su desmovilización pueden tener más de 18 años y necesitar asistencia en la transición hacia la vida adulta. Últimamente se ha ampliado la colaboración entre organismos clave de las Naciones Unidas –incluyendo la Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNICEF y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)– y organizaciones no gubernamentales para elaborar programas más coherentes destinados a hombres y mujeres de 15 a 24 años. Un aspecto clave es el apoyo económico, que sigue representando un problema de grandes proporciones. Por ejemplo, la experiencia reciente de la Organización Internacional del Trabajo indica que no basta con brindar a los jóvenes conocimientos básicos para desenvolverse en la vida cotidiana. Los padres y tutores también necesitan ayuda económica para que los niños de mayor edad puedan acceder a la educación como parte del proceso de reintegración³⁵⁴.

Ofrecer programas de recuperación escolar en lectura y escritura, aptitudes para la vida práctica y capacitación profesional. Los jóvenes que no asistieron a la escuela y no tuvieron la oportunidad de capacitarse tienen más probabilidades de estar desempleados y de formar parte de los grupos marginados. Esto los hace

presa fácil del reclutamiento y de la violencia por razón de género. Los jóvenes con pocos conocimientos de lectura y escritura necesitan adquirir aptitudes que les permitan ganarse la vida y sentirse protegidos hasta cierto punto. En realidad, tanto la educación escolar como la extraescolar, junto con una capacitación técnica, pueden marcar la diferencia entre reintegrarse satisfactoriamente y no poder hacerlo³⁵⁵.

Combinar programas de alfabetización y de enseñanza no académica con actividades enfocadas a generar ingresos y a adquirir aptitudes para la vida práctica ha dado buenos resultados en muchos contextos. Es prioritario buscar oportunidades para que los jóvenes con más conocimientos y destrezas se puedan ganar la vida. Y en el caso de los niños liberados de los grupos armados y de los que no asistieron a la escuela a causa de los conflictos, se debe dar prioridad a los programas de recuperación escolar centrados en la lectura y escritura y en la formación profesional.

Mejorar las oportunidades laborales para los jóvenes. A los jóvenes de muchas sociedades que han salido de conflictos no les queda más alternativa que permanecer desempleados o aceptar trabajos a corto plazo, peligrosos o en que los exploten³⁵⁶. En Sierra Leona, por ejemplo, niños vinculados anteriormente con fuerzas o grupos armados han aceptado trabajar en las minas de diamantes con una mala remuneración, pues carecen de educación y oportunidades para ganar dinero en condiciones de seguridad³⁵⁷.

EN SUDÁN, LA AGRICULTURA Y LA PREPARACIÓN PARA LA VIDA PRÁCTICA AUMENTAN LA PROBABILIDAD DE QUE LOS NIÑOS RECHACEN LA VIOLENCIA

Como alternativa a la violencia, un programa patrocinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) está enseñando agricultura y aptitudes para la vida práctica a niños y jóvenes en Kordofán meridional (Sudán). Las Escuelas de Campo y de Vida para Agricultores Jóvenes, que complementan la educación académica, enseñan técnicas agrícolas tradicionales y modernas. Los alumnos aprenden a sembrar, trasplantar, desherbar, irrigar, controlar las plagas y utilizar y conservar los recursos. También se da importancia a las aptitudes para la vida cotidiana, como prevención del VIH, nutrición y conocimientos empresariales básicos. Adicionalmente, los participantes reciben apoyo psicosocial. Con respecto a los alumnos que optan por no convertir la agricultura en su principal medio de vida, de todas maneras adquieren conocimientos prácticos para trabajar y sustentarse, como jardinería, y adquieren confianza en sí mismos y una mayor autoestima.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Getting Started! Running a junior farm field and life school*, FAO y PMA, Roma, 2007.

Cuando no se tienen en cuenta las realidades de las economías de los países que salen de conflictos ni las condiciones adversas de los entornos urbanos y rurales, el éxito de los programas para ayudar a los jóvenes a encontrar oportunidades que les permitan ganarse la vida es muy limitado. Con frecuencia, los programas de capacitación solo satisfacen necesidades a corto plazo, incluyendo las de índole psicosocial, pero no proporcionan bases para el empleo a largo plazo. Así, los jóvenes se capacitan en campos que no tienen mayor demanda y terminan empleándose en sectores saturados, como carpintería y peluquería. El mayor obstáculo suele ser la poca funcionalidad de las economías

locales. Prácticamente no existen oportunidades de empleo, los ingresos de la gente son muy bajos y los costos son altos como consecuencia de la competencia por los recursos, de por sí escasos. Estas condiciones restan eficacia a los programas, sobre todo en materia de reintegración.

Por todos estos motivos, los programas de formación profesional deben dotar a los jóvenes de conocimientos competitivos y de una capacitación a mucho más largo plazo en esferas como desarrollo de empresas y capacidad empresarial. Combinar la educación, los programas de aprendizaje y la capacitación profesional en colaboración con el sector privado, cuando esto es posible, da muy buenos resultados.

EN SRI LANKA, INNOVADORES PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPLEO OFRECEN OPCIONES A LOS EX COMBATIENTES

En Sri Lanka, los soldados desmovilizados cuentan hoy con amplias opciones de capacitación profesional de alta calidad, gracias a programas de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, UNICEF y el Servicio Universitario Mundial del Canadá, en alianza con el Ministerio de Trabajo y grupos locales. El éxito de estas iniciativas, cuyo número ha bajado debido al recrudecimiento de la violencia en 2007, se atribuye a la vinculación de los cursos con procesos de acreditación gubernamental y redes de empleo. Otros elementos innovadores son la atención a las dificultades logísticas que afrontan los jóvenes que aspiran a convertirse en estudiantes, como ofrecer cursos en las zonas rurales. También se ofrece ayuda para encontrar trabajo después de concluir el curso, como contactos con posibles empleadores y conexiones para micro-créditos. Luego de uno de los primeros cursos que ofreció el Organismo Alemán de Cooperación Técnica, cinco talleres de reparación automotriz del sector privado contrataron a todos los jóvenes que se habían graduado, y les proporcionaron cursos adicionales de capacitación en el lugar de trabajo.

Fuente: 'Sri Lanka Action Plan for Children Affected by War', un análisis realizado por JMJ International, ordenado por el Grupo de Coordinación Técnica, UNICEF Sri Lanka, junio de 2006, págs. 46-47.

De acuerdo con un documento conjunto de organismos de las Naciones Unidas sobre políticas relacionadas con este tema, "Existen pruebas de que las intervenciones dirigidas a los jóvenes se han centrado demasiado en la formación, en lugar de crear más oportunidades de trabajo para los que han recibido capacitación"³⁵⁸. Se recomienda aprobar políticas que incluyan alianzas con los sectores público y privado para crear puestos de trabajo.

Pasar de la asistencia con fines específicos a la asistencia comunitaria. Durante los 10 años que transcurrieron entre la firma de los Principios de

Ciudad del Cabo y la firma de los Principios de París, se pasó de una asistencia con fines específicos, a la de prestar apoyo, a escala comunitaria, a los niños vinculados al conflicto armado. Este cambio obedeció, por una parte, a que la asistencia a grupos particulares de niños tendía a perpetuar el estigma social y, por otra, a que suscitaba envidia y división social en momentos en que la unidad se necesitaba urgentemente. Además, la asistencia con fines específicos pudo haber alentado inadvertidamente el reclutamiento, creando la impresión de que unirse a una fuerza o a un grupo armado podía producir recompensas.

De igual manera, entregar beneficios en efectivo a los niños que se desmovilizan hoy se considera totalmente inapropiado. Los estipendios o beneficios en efectivo se pueden ver como una especie de premio que se otorga a los soldados que se desmovilizan, lo que puede dividir a las comunidades. También pueden constituir un incentivo para que algunos comandantes recluten niños por segunda vez y luego se beneficien de su desmovilización. Así, por ejemplo, en Liberia se entregó un subsidio de transición de 300 dólares al padre o tutor de cada niño desmovilizado tras su regreso a la comunidad. La consecuencia fue que el programa atrajo rápidamente la atención de los niños que no habían sido reclutados o que no habían participado en las hostilidades. Desde luego, sus familias estaban ansiosas por vincularse al proceso de desmovilización para recibir ese beneficio económico³⁵⁹. Por estos y otros motivos, el criterio que predomina actualmente es apoyar a todos los niños afectados por los conflictos armados e incluirlos en las estrategias de recuperación posterior a los conflictos.

Pero siempre habrá circunstancias que exijan a los organismos especializados prestar servicios a determinados sectores de la población, como las niñas que han sido madres o las personas que viven con el VIH. Un enfoque inclusivo se refiere, básicamente, a programas que ofrecen servicios adaptados a grupos de niños con un problema común, a la vez que responden a una gama más amplia de vulnerabilidades. Esto plantea muchas dificultades de programación, como

“Si la organización no proporciona máquinas después de los cursos, entonces no tiene sentido capacitarse. Sería como enseñarle a alguien a cazar, pero no darle una lanza.” – Hombres jóvenes, 18 años, Uganda

equilibrar la ayuda a grupos específicos con la necesidad imperiosa de crear un entorno protector para todos los niños afectados por los conflictos armados, especialmente cuando los fondos son escasos.

En Uganda, varias organizaciones humanitarias han intentado formular programas centrados en las causas de la vulnerabilidad y no en grupos particulares. Aunque parecen ser eficaces, todavía se están perfeccionando los criterios para detectar las vulnerabilidades³⁶⁰.

Garantizar que los programas satisfagan las necesidades de todos los niños se relaciona intrínsecamente con los canales de financiación y el desembolso. Con frecuencia, fondos limitados para los procesos de desarme, desmovilización y reintegración se asignan a grupos e intervenciones específicos, lo que reduce la flexibilidad y el carácter inclusivo de los programas.

Financiar a largo plazo los procesos oficiales y no oficiales de desarme, desmovilización y reintegración.

La reintegración es el componente más costoso del proceso de desarme, desmovilización y reintegración, en parte porque una programación eficaz requiere soluciones a largo plazo. Se estima que el 70% de los recursos invertidos en estos programas se han destinado a la reinserción y la reintegración³⁶¹.

En vista de que los programas de desarme, desmovilización y reintegración se ejecutan durante los períodos de transición y con posterioridad a los conflictos, los mecanismos de financiación no tienen un horizonte a

largo plazo. Además, es difícil obtener financiación y apoyo para impulsar programas más informales de desarme, desmovilización y reintegración dirigidos a los niños, especialmente cuando hay conflictos en curso.

Afortunadamente, los donantes están reconociendo la importancia de los programas de liberación y reintegración de los niños con anterioridad a los acuerdos de paz y a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, y la capacidad que tienen estos programas para prevenir el reclutamiento por segunda vez.

De conformidad con lo convenido por los organismos y los gobiernos que suscribieron los Principios y los Compromisos de París, los compromisos a más largo plazo deben tener una duración mínima de entre tres y cinco años, y buscar la integración o la reintegración sostenibles en los programas oficiales y extraoficiales. Además, debe haber mayor comprensión y reconocimiento de los contextos de posconflicto y transición que experimentan conflictos crónicos y de baja intensidad.

RECOMENDACIONES

El examen decenal del Estudio Machel, presentado a la Asamblea General en 2007, puso énfasis en que el desarme, la desmovilización y la reintegración de los niños requieren programas ajenos a los procesos formales en estos ámbitos. Destacó que la reintegración tiene “objetivos muy diversos, distintos para cada niño y niña, entre ellos el fomento de la confianza afectiva y la reconciliación con

la familia y la comunidad, proporcionar acceso a la educación y crear medios de subsistencia”. Entre otras recomendaciones, insistió en que los programas de reintegración deben incluir a todos los niños afectados por los conflictos. Además, señaló que, si el objetivo es evitar que continúen los reclutamientos, esos programas deben ser integrales y a largo plazo. Otras recomendaciones fueron las siguientes:

- 1. Asegurar un apoyo financiero adecuado para prevenir el reclutamiento de niños.** Los donantes deben aumentar significativamente los montos de una financiación que debe ser flexible y a largo plazo, para evitar el reclutamiento de niños y el nuevo reclutamiento de niños liberados. Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben abogar por que los compromisos de financiación duren al menos tres años, y por que el foro de seguimiento establecido por los Principios de París incluya un examen bianual. Esto permitirá cumplir las metas de los programas y financiar las deficiencias de la programación.
- 2. Prestar asistencia técnica para la formulación de políticas y estrategias apropiadas.** Los organismos humanitarios deben prestar una asistencia coordinada a los Estados para la formulación de políticas que eviten el reclutamiento, y para la liberación, desmovilización y reintegración de

“No hay que olvidar que muchos estamos involucrados en el delito y la violencia para ayudar a nuestras familias. Aún no existen alternativas para nosotros.”

– Mujer joven, 17 años, Haití

los niños y los jóvenes vinculados con fuerzas o grupos armados. Además, los Estados, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben estructurar un grupo técnico que tenga un mandato y un presupuesto para evaluar la ejecución técnica e intercambiar conocimientos y experiencias sobre las prácticas recomendadas, tanto en el plano mundial como nacional.

3. **Crear una base de datos más sólida para establecer futuras estrategias.** Los donantes y los organismos de protección deben invertir más en investigación y evaluación, con miras a mejorar la base de conocimientos sobre apoyo a la reintegración y sobre los procesos oficiales y extraoficiales de desarme, desmoviliza-

ción y reintegración. Los niños que no participan en los procesos oficiales de desmovilización merecen particular atención. Es preciso comparar las lecciones extraídas de los procesos oficiales de desarme, desmovilización y reintegración en África con los de Asia y otras regiones, y en contextos no relacionados con acuerdos de paz ni mecanismos oficiales. Una mayor colaboración en materia de investigación con instituciones académicas podría incrementar el rigor metodológico.

4. **Garantizar que las estrategias de reintegración no hagan distinciones y se ajusten a las normas internacionales.** Los organismos de las Naciones Unidas, las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales deben velar

por que las estrategias para la reintegración concuerden con los Principios de París y las Normas Integradas de Desarme, Desmovilización y Reintegración de las Naciones Unidas. Deben cubrir a todos los niños y niñas afectados por los conflictos, y no solo a los que han tenido vínculos con fuerzas o grupos armados. Las estrategias deben ceñirse a los enfoques basados en los derechos humanos y en la integración de la base comunitaria, e involucrar a todos los agentes. Las medidas de apoyo deben tomar en consideración el género de cada niño y ser apropiadas para su edad.

5. **Apoyar especialmente los medios de subsistencia.** Los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben integrar mejor los aspectos preocupantes relacionados con la reintegración de los niños en marcos socioeconómicos y estrategias nacionales más amplias. También deben insistir en que vincular la educación, la formación técnica y el desarrollo socioeconómico es un objetivo trascendental para consolidar la paz, a la vez que una estrategia para evitar que los niños sean reclutados o vuelten a reclutar. Así mismo, deben promover iniciativas seguras para el sector privado que busquen la creación de entornos económicamente viables para la reintegración de los niños y los jóvenes. ■

RECURSOS ÚTILES

Centro de Información sobre el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración de las Naciones Unidas, <www.unddr.org/index.php>

Coalición para Impedir la Utilización de Niños Soldados, <www.child-soldiers.org/home>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ‘Children in Conflict and Emergencies’, <www.unicef.org/protection/index_armedconflict.html>.

I. McConnan y S. Uppard, ‘Children Not Soldiers: Guidelines for working with child soldiers and children associated with fighting forces’, Save the Children Reino Unido, Londres, enero de 2001, <www.reliefweb.int/library/documents/2002/sc-children-dec01.htm>.

‘The Paris Principles: The principles and guidelines on children associated with armed forces or armed groups’, febrero de 2007, <www.unicef.org/media/files/Paris_Principles_-_English.pdf>.

8.11 PONER FIN A LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO Y A LA EXPLOTACIÓN SEXUAL

“Violencia por razón de género” es un término amplio que se refiere a la violencia dirigida a un hombre o a una mujer a causa de su género. Incluye el maltrato físico en el hogar, la violencia sexual, las prácticas tradicionales nocivas (como la ablación o mutilación genital femenina y el matrimonio en la infancia) y la trata de personas con fines de explotación sexual.

La violencia por razón de género se basa, fundamentalmente, en la discriminación y la desigualdad entre los géneros, y afecta a las mujeres y a las niñas de una manera desproporcionada. Casi la tercera parte de las niñas adolescentes de todo el mundo afirman que su primera experiencia sexual fue contra su voluntad³⁶². Casi la mitad de todas las agresiones sexuales se cometen contra niñas de 15 años o menos³⁶³. Una de cada tres mujeres ha sido víctima de abuso sexual o maltrato físico en algún momento de su vida³⁶⁴.

Pero la realidad de la violencia por razón de género en tiempos de paz no se puede comparar siquiera con lo que sucede durante la guerra y posteriormente. Aun cuando el derecho internacional la prohíbe claramente, la violencia sistemática contra las mujeres y las niñas se emplea a menudo para alcanzar objetivos militares o políticos. Puede incluir acciones como terrorizar a las comunidades y provocar su desplazamiento, dar incentivos para que rebeldes pagados de forma irregular empuñen armas, y recurrir a la tortura durante los interrogatorios.

La violencia sexual es cada vez más frecuente en las guerras contemporáneas, aunque la magnitud de este

flagelo es difícil de cuantificar debido al subregistro y a las dificultades para recopilar información. Un hecho conocido es que la violencia sexual no solo se dirige contra las niñas, sino también contra los niños. Pero también se sabe que las niñas adolescentes tienden a ser las primeras víctimas durante los conflictos armados y en circunstancias de penuria económica. Las consecuencias de la violencia sexual pueden ser graves y repercutir durante toda la vida en el bienestar del niño y en su desarrollo físico y emocional. Aparte de los graves efectos psicológicos, puede ocasionar daños físicos serios, como lesiones genitales, fístula traumática y otras heridas. Entre los efectos adicionales están los embarazos no deseados y el peligro de contraer el VIH y otras infecciones de transmisión sexual.

Al regresar a sus hogares, las víctimas de violación³⁶⁵ y los niños nacidos de este delito sufren a menudo el rechazo y la estigmatización de sus familias y comunidades, y terminan viviendo en condiciones de extrema pobreza. En Burundi, mujeres sobrevivientes revelaron que habían sido “motivo de burla, humillación y rechazo por parte de las mujeres de sus familias, sus compañeros de escuela, y sus amigos y vecinos a causa del abuso al cual habían sido sometidas³⁶⁶.”

Tanto en las situaciones de emergencia como después de los conflictos, las altas tasas de desempleo, la falta de servicios básicos y el resquebrajamiento de la infraestructura comunitaria y de la organización social reducen las oportunidades económicas y deterioran los servicios

de protección social. La pobreza y la falta de alternativas para ganar el sustento hacen especialmente vulnerables a las niñas, aumentando el riesgo de explotación sexual. Estas niñas suelen emigrar en busca de entornos más seguros, o con la esperanza de acceder a vivienda y servicios básicos. El dinero para subsistir se busca con frecuencia a través de actividades peligrosas e ilícitas, como el comercio sexual. Este es, con frecuencia, el caso de las capitales y las grandes ciudades.

En los campamentos, las niñas pueden recurrir al sexo a cambio de alimentos, protección y/o artículos básicos; por ejemplo, láminas de plástico para protegerse de los elementos. La explotación puede intensificarse cuando disminuye la asistencia a las personas que viven en campamentos, bien sea a causa de las dificultades técnicas o financieras o como medio para estimular la repatriación.

La trata de personas con fines de explotación sexual sigue siendo el mayor riesgo para los niños y las niñas. Las zonas de conflicto en ocasiones funcionan como rutas de tránsito o como puntos de origen o destino. Los jefes de las bandas armadas y los grupos armados usualmente buscan beneficiarse de las actividades criminales, y explotar a los niños desplazados es una manera de hacerlo.

El tráfico de personas que lleva al sojuzgamiento, la prostitución y la violación puede constituir un crimen de guerra, y la mayoría de los países lo consideran una violación del derecho penal. Sin embargo, este flagelo, que depende en gran medida de las bandas internacionales organizadas,

“[Las niñas que fueron violadas] ahora tienen que cuidar a los hijos de esos asesinos. Es un trauma encima de otro trauma.” – Mujeres, 19 a 29 años, Rwanda

LA DURA REALIDAD DE LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO

El Programa de la Universidad de Columbia sobre Migración Forzada y Salud está desarrollando el “método de la vecindad”, una nueva metodología para conocer las tasas de violencia por razón de género en lugares donde es probable que los mecanismos de presentación de informes subestimen la magnitud del problema.

Por medio de este método, se entrevista a una muestra relativamente pequeña de mujeres sobre las experiencias de violencia doméstica y sexual que ellas, sus vecinas y otros “universos” de mujeres y niñas han tenido. Por ejemplo, a finales de 2006 y principios de 2007, en cuatro campamentos para personas desplazadas internas de un distrito del norte de Uganda, 204 mujeres revelaron las experiencias de 268 hermanas y 1.206 vecinas. El método puso de manifiesto tasas estremecedoras de violación y violencia doméstica. Un alarmante 42% de las mujeres habían sido golpeadas en incidentes de violencia familiar únicamente durante el año anterior.

Las tasas son mucho más altas cuando se examinan por períodos de varios años. El método de la vecindad no se basa en una única fuente de datos, sino que reúne múltiples estimaciones para determinar la incidencia de la violencia por motivo de género. Es, también, una manera práctica y eficiente de recopilar información vital para la programación. Además, provee información sobre la magnitud y la naturaleza de la violencia física contra las mujeres y las niñas, que es de utilidad para las actividades de promoción y el diseño de programas. El método también revela las tendencias sobre la presentación de informes y la divulgación de este problema. Por último, proporciona una base de referencia para futuras mediciones.

las mafias y los carteles, parece ir en aumento.

Los niños víctimas de la trata no siempre regresan a sus comunidades o países de origen, por temor a sufrir nuevas violaciones de sus derechos humanos, a ser víctimas de la venganza de los traficantes, a ser estigmatizados por sus comunidades o a volver a caer en las redes de la trata de personas. Y no es raro que encaren dificultades cuando solicitan la condición de refugiados, porque los países de asilo son poco dados a reconocer la necesidad de la protección internacional sobre la base de esta razón.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

El Estudio Machel puso de relieve algunos de los peligros que afrontan las mujeres y las niñas en tiempos de guerra. “En los conflictos armados, la violación pesa como una amenaza permanente sobre la mujer y la niña, y lo mismo se puede decir de otras formas de violencia basadas en el género, como la prostitución, la humillación y mutilación sexuales, la trata de mujeres y la violencia doméstica. Mientras que abusos tales como el asesinato y la tortura han sido denunciados hace mucho tiempo como crímenes de guerra, a la violación se le ha quitado importancia, como si se tratara de un efecto secundario pero inevitable de la guerra.”

El Estudio recalcó que los actos de violencia –particularmente la violación– cometidos directamente contra la población civil durante los conflictos armados constituyen una contravención del derecho internacional. También hizo hincapié en las

Fuente: A. Ager et al., ‘From Incidents to Incidence: Measuring GBV amidst war and displacement’, Serie de sesiones sobre asuntos humanitarios de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

tremendas dificultades que conlleva la aplicación tanto del derecho internacional humanitario como de las normas de derechos humanos. Una de las recomendaciones fue tomar medidas jurídicas que reflejen la naturaleza de ese delito.

El Estudio se refirió a la interacción que mantienen los trabajadores de asistencia humanitaria, el personal militar y el personal de orden público con los niños, y a la importancia de hacer responder por sus actos a estas autoridades, como parte integral de la prevención de la violencia basada en el género.

PROGRESOS EN POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Emprender acciones a nivel mundial. La necesidad de reforzar la protección contra la violencia sexual y por razón de género ha recibido una creciente atención de los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y el sistema de las Naciones Unidas. No obstante, los progresos tangibles han sido graduales.

En 1998, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional reconoció que los actos de violencia sexual cometidos durante una situación de conflicto armado pueden constituir crímenes de guerra. Las guerras en Rwanda y en la ex Yugoslavia llevaron a la Corte Penal Internacional a dictar rigurosas disposiciones sobre la violencia sexual que produjeron numerosos enjuiciamientos. En la República Democrática del Congo, el Sudán y Uganda, últimamente se han dictado órdenes de detención contra responsables de actos de violencia basada en el género y otros delitos.



Liberia © UNICEF/NYHQ2007-0664/Pirozzi

En octubre de 2000, la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, un marco político no vinculante, instó a las partes en los conflictos armados a adoptar medidas especiales para proteger a las mujeres y a las niñas contra la violencia por razón de género. Además, el Consejo de Seguridad ya empezó a considerar la violencia sistemática contra las mujeres como una amenaza contra la paz y la seguridad internacionales. Esto se evidenció en un llamamiento a informar, concretamente, sobre los esfuerzos para proteger a las mujeres en la renovación de algunos mandatos. Y en julio de 2005, la Resolución 1612

del Consejo de Seguridad solicitó establecer sistemas de vigilancia y presentación de informes sobre infracciones contra los derechos de los niños perpetradas por fuerzas o grupos armados en situaciones de conflicto armado, entre ellas, violación y otros actos de violencia sexual contra los niños y las niñas.

En junio de 2008, el Consejo de Seguridad adoptó unánimemente la Resolución 1820, que reconoce el nuevo papel de la violencia sexual en los conflictos contemporáneos y con posterioridad a ellos. La Resolución reitera que la violencia sexual es un crimen de guerra, un crimen de lesa

DAR EJEMPLO: CÓDIGOS DE CONDUCTA PARA EL PERSONAL DE DENTRO Y FUERA DE LAS NACIONES UNIDAS

En un esfuerzo por acabar con los actos de violencia sexual cometidos por personal de socorro y otros individuos, docenas de organismos de las Naciones Unidas y otras entidades suscribieron una Declaración de Compromiso sobre la Eliminación de la Explotación y el Abuso Sexuales cometidos por personal de dentro y fuera de las Naciones Unidas, que se dio a conocer en diciembre de 2006. Los principios en los que se basa están destinados a todos aquellos que participan en la ejecución de los programas, incluyendo al personal internacional y nacional de las Naciones Unidas y a los empleados de las organizaciones nacionales asociadas. La Declaración es apenas una medida de las muchas que se han tomado para responder a los informes sobre abusos sexuales.

Por ejemplo, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas adoptó una serie de medidas relacionadas con conductas específicas para cada misión de mantenimiento de la paz. Entre ellas figuran prohibir el acceso del personal de la misión a zonas donde se sospecha, o se sabe, que se ejerce la prostitución, y exigir que el personal siempre vaya uniformado cuando salga del cuartel. El Departamento también está poniendo a prueba un amplio sistema de rastreo de datos y de preparación de informes sobre denuncias de mala conducta del personal de todas las categorías vinculado a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Este sistema será una valiosa herramienta para hacer seguimiento a las faltas de conducta, e impedirá que personas que cometieron delitos sean contratadas o desplegadas nuevamente.

humanidad y un acto constitutivo de genocidio. Así mismo, promueve los esfuerzos tendentes a sancionar a los autores de estos delitos y a elevar el costo político, militar y económico de dichos actos de violencia.

Las partes interesadas están trabajando coordinadamente para que las respuestas a nivel mundial, regional, nacional y local sean cada vez más sistemáticas e integrales. Uno de los mecanismos que permite trabajar de esta manera es el enfoque de gestión por grupos temáticos, que se adoptó para reforzar la efectividad de la asistencia humanitaria.

Establecer normas de conducta para el personal de contratación nacional e internacional. Los actos de violencia y explotación sexual que ocasionalmente han cometido trabajadores humanitarios y miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz han recibido una gran atención. Cuando se elaboró el Estudio Machel, en 1996, este tema se discutía a puerta cerrada. A pesar de que este tipo de abusos se siguen cometiendo, hoy en día el problema se aborda abiertamente y se han adoptado medidas como códigos de conducta y sistemas de elaboración de informes. En la

década pasada, las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales fijaron normas de conducta para el personal, ofrecieron capacitación³⁶⁷ y promulgaron políticas de tolerancia cero, junto con términos sobre la impunidad y jurisdicciones de los empleados militares y civiles³⁶⁸.

En diciembre de 2007, la Asamblea General adoptó la Resolución 62/214, Estrategia amplia de las Naciones Unidas para la asistencia y el apoyo a las víctimas de explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal. La estrategia reafirma la política del Secretario General de cero tolerancia a la explotación sexual y apoya la aplicación, en todo el sistema de las Naciones Unidas, de un criterio amplio para asistir a las víctimas de esta clase de abusos cuando son cometidos por funcionarios de las Naciones Unidas y personal asociado.

Fortalecer la respuesta de las Naciones Unidas. Un nuevo programa interinstitucional, la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, está comprometido a ampliar la escala de la respuesta de las Naciones Unidas a la violencia sexual durante los conflictos e inmediatamente después. Esta iniciativa se basa en los esfuerzos de 12 entidades del sistema de las Naciones Unidas para proteger a las mujeres contra la violación durante la guerra y responder a las necesidades de las sobrevivientes. Su aspiración es armonizar el trabajo de las Naciones Unidas con las intervenciones nacionales (tanto gobiernos como organizaciones no

“Quedé huérfana de padre y madre a causa de la guerra. Un vecino me llevó a su casa, en Bujumbura, para cuidar a sus hijos. Me violó y quedé embarazada en contra de mi voluntad. Regresé a mi hogar embarazada, pero no me recibieron. Entonces, volví a Bujumbura. Me induje un aborto y, por este motivo, me encarcelaron y me condenaron a cadena perpetua. Pero gracias a un indulto presidencial, me redujeron la pena a 20 años.” – Mujer, 20 años, Burundi

gubernamentales) a efectos de hacer frente al flagelo de la violencia sexual.

Es indudable que se requieren acciones concertadas. Pese a las leyes internacionales y nacionales para prevenir la violencia por razón de género y reparar a las víctimas, su cumplimiento todavía plantea grandes dificultades. De hecho, los conflictos nacionales e internacionales debilitan los sistemas legales, y no es inusual que las leyes se pasen por alto o que se recurra a procedimientos habilitados para burlarlas³⁶⁹.

Otro factor que complica las cosas es que muchos Estados niegan la existencia de la violencia sexual y recurren a la intimidación y al cierre de las instalaciones sanitarias para evitar que los organismos humanitarios ofrezcan tratamiento a los niños y a los jóvenes sometidos a abusos. En algunas sociedades, niñas que han denunciado casos de violación han sido acusadas de adulterio. Otras sociedades obligan a la víctima de violación a casarse con el violador, o exigen que el autor del delito pague una pequeña multa, que se suele entregar a la familia de la víctima y no a esta. Bajo algunos sistemas legales es prácticamente imposible probar que ha habido violación, y las víctimas son sometidas a tratos humillantes y a interrogatorios traumáticos. El resultado es que no se castiga a los responsables y los sobrevivientes son víctimas doblemente.

Para los refugiados es muy difícil comprender los procesos judiciales y administrativos de los países de asilo. Por lo general, tienen poca o ninguna experiencia con los sistemas de justicia —una situación agravada por

PONER FIN A LAS ATROCIDADES EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

La campaña mundial “Basta de violar a nuestro recurso más valioso: Poder a las mujeres y a las niñas de la República Democrática del Congo” está orientada a llamar la atención sobre la violación sistemática y otras atrocidades contra las mujeres y las niñas en zonas orientales de la República Democrática del Congo, y para acabar con la impunidad para los responsables de esos actos de violencia. Puesta en marcha por mujeres locales, la organización no gubernamental V-Day y UNICEF (en representación de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos), la campaña promueve la colaboración con aliados y sobrevivientes locales. También patrocina actividades de movilización social, como cursos prácticos y actividades de divulgación a través de un sitio web, música, teatro, radio y material impreso.

la barrera del idioma— y con frecuencia temen la discriminación, los prejuicios y la corrupción.

Formular directrices interinstitucionales. Durante la última década se elaboraron numerosos manuales, directrices y materiales didácticos para mejorar la eficiencia y la calidad de las respuestas a la violencia por razón de género. La creación de estas herramientas demuestra una mayor colaboración y asociación entre orga-

nismos. Entre los criterios que más se consultan en la actualidad están las Directrices del Comité Permanente entre Organismos Aplicables a las Intervenciones contra la Violencia por Razón de Género en Situaciones Humanitarias: Centrarse en prevenir y dar respuesta a la violencia sexual en situaciones de emergencia y a la respuesta ante dicha violencia; y Violencia Sexual y por Motivos de Género contra los Refugiados, Repatriados y Personas Internamente

“Durante la guerra, los niños sufrían distintas clases de abuso físico; por su parte, las niñas eran violadas y quedaban traumatizadas. Por la mentalidad que impera en Kosovo, esas mujeres no hablan sobre lo que les ocurrió.”

– Hombres jóvenes, 16 a 19 años, Kosovo

MITIGAR LOS RIESGOS ASOCIADOS CON LA RECOGIDA DE LEÑA³⁷⁰

En muchos países en desarrollo, las mujeres y las niñas son las principales responsables de recoger leña, que suele ser esencial para cocinar y calentar el hogar. Además, su venta puede proporcionar ingresos que ayudan a satisfacer las necesidades básicas de las familias. A pesar de que durante la década pasada se documentaron bastante bien los riesgos que conlleva la recogida de leña, se han diseñado muy pocas estrategias para superar este grave problema. Entre las excepciones se cuenta un proyecto de la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, que realiza su labor dentro y fuera de los campamentos de personas refugiadas y desplazadas, y aspira a reducir la vulnerabilidad de las niñas y las mujeres a la violencia. El proyecto, que está estudiando alternativas de combustible, técnicas de recogida de leña y mecanismos de protección, promueve un enfoque polifacético para solucionar el problema, incluyendo protección física, fuentes alternativas de combustible para cocinar y tecnologías más eficaces, al igual que prestación de servicios. Los expertos advierten, sin embargo, que se requieren actividades alternativas de generación de ingresos para que las estrategias surtan el efecto deseado.

Desplazadas: Directrices para las actividades de prevención y respuesta (ACNUR, 2003).

La formulación de las directrices del Comité Permanente entre Organismos obedeció a la necesidad de que las comunidades, los gobier-

nos y los agentes humanitarios pudieran definir y coordinar un conjunto de intervenciones mínimas en todos los sectores, con el objeto de prevenir y responder a la violencia sexual durante la fase inicial de las emergencias. De igual modo, las

directrices del ACNUR proporcionan un marco para prevenir y responder a la violencia por motivo de género en situaciones de desplazamiento, e incluyen consideraciones especiales para los niños refugiados.

En 2007 se creó un grupo de tareas interinstitucional para hacer frente a las vulnerabilidades particulares de las mujeres y los niños que recogen leña en los campamentos y en otros lugares de emergencia. El propósito es desarrollar mecanismos para mejorar la protección y aliviar la carga de las personas responsables de esta tarea, desarrollando, al mismo tiempo, estrategias para reducir los efectos perjudiciales de esta fuente de energía sobre el medio ambiente.

Avanzar hacia un enfoque integral y multisectorial. Es vital mejorar la seguridad en los campamentos y otros contextos de emergencia para proteger a las niñas contra la explotación y el abuso. Sin embargo, es poco probable que estas medidas tengan éxito mientras no se satisfagan las verdaderas necesidades de las niñas, incluyendo planes viables para ganar el sustento. Por eso, las prácticas recomendadas en cuanto a programas y estrategias para combatir la violencia por motivo de género dependen cada vez más de enfoques integrales y multisectoriales. Estos enfoques incluyen apoyo legal; prestación de servicios de seguridad; atención sanitaria y psicosocial; prevención de las infecciones de transmisión sexual, como el VIH; medidas anticonceptivas de urgencia; y apoyo a la educación y a los medios de subsistencia.

Debido a que la violencia basada en el género está firmemente arraigada en la inequidad estructural y sistémica, se han emprendido acciones para elevar la condición social de las niñas. La experiencia indica que, para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones, es preciso aprovechar, en lo posible, las estructuras y las redes existentes en los ministerios y departamentos nacionales.

DEFICIENCIAS SIN RESOLVER

Más de una década después de la publicación del Estudio Machel, el abuso y la explotación siguen poniendo en riesgo a los niños y a sus familias. El objetivo fundamental –eliminar la violencia por razón de género contra los civiles durante las guerras y después de ellas– sigue siendo elusivo. La necesidad de contar con mecanismos más eficaces de prevención y protección es hoy más urgente que nunca. Adicionalmente, se debe prestar más atención a las repercusiones a largo plazo de la violencia basada en el género. También hacen falta más esfuerzos y recursos para combatir la impunidad de los perpetradores y asistir a los sobrevivientes, en especial por medio de respuestas dirigidas a los niños.

Mejorar los mecanismos de prevención. Si la condición social de las niñas no mejora y si no se avanza en materia de igualdad de oportunidades, eliminar la violencia contra ellas será difícil, por decir lo menos. Es indispensable redoblar esfuerzos para abordar los problemas de la discriminación y el comportamiento violento

SENSIBILIZAR A LA POLICÍA ACERCA DE LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO

En Sierra Leona se crearon unidades policiales para luchar, específicamente, contra las agresiones sexuales y la violencia por razón de género. Desde 2001 se han establecido 143 de estas Unidades de Apoyo a la Familia en todo el país, que trabajan en colaboración con el Ministerio de Bienestar Social, Cuestiones de Género e Infancia. Un programa de capacitación dirigido a funcionarios de las unidades, que se amplió para incluir aspectos de protección de la niñez, está revelando cómo colaborar eficazmente con los trabajadores sociales durante las investigaciones.

Fuente: K. Bambrick, *Silent Victims, Young Girls at Risk: An evaluation of post-war rape and the responses to rape in the provinces of Sierra Leone*, Campaña en favor de la Buena Gestión de los Asuntos Públicos, Freetown, Sierra Leona, 2004, pág. 35.

de los hombres y los niños, inculcarles respeto por los derechos humanos y lograr que se conviertan en protectores de las mujeres y las niñas. Hay que promover el cambio de comportamiento por medio de información pública sobre las conductas que no son aceptables. El objetivo es fomentar actitudes que promuevan la igualdad entre los géneros.

Acabar con la impunidad para los autores de delitos y crear sistemas integrados de protección. Pese a que un creciente número de países tienen leyes para luchar contra la violencia de género, su aplicación no suele ser rigurosa. Es necesario fortalecer las legislaciones nacionales y su aplicación para proteger a los niños contra la naturaleza criminal de la violencia sexual durante los conflictos armados. Esto debe ir acompañado de esfuerzos para garantizar que los sobrevivientes puedan acceder a mecanismos de justicia eficaces. Al mismo tiempo, se debe reconocer la necesidad de aplicar sistemas más amplios e integrales de protección infantil, y la importancia de actuar basándose en ellos.

Subsanar la deficiencia de recursos y capacidad. A la hora de organizar una respuesta eficaz, los gobiernos y los agentes humanitarios afrontan serias dificultades en materia operacional y de recursos. Por lo regular, el personal sanitario y de servicios sociales capacitado es escaso, las directrices no se aplican sistemáticamente y los programas carecen de normas mínimas, en especial, las respuestas dirigidas específicamente a los niños. Una rápida evaluación efectuada hace poco tiempo en Kenya lo confirmó, y reveló que prácticamente en todos los contextos, incluidos los campamentos y las comunidades, los esfuerzos para abordar la violencia por razón de género se veían obstaculizados por la falta de recursos y la inadecuada capacidad en todos los sectores prestadores de servicios.

Movilizar los fondos necesarios. En 2006, un estudio de los proyectos que tratan sobre la violencia sexual analizó la financiación mediante el Procedimiento de Llamamientos Unificados (principal mecanismo de



Sudán © UNICEF/NYHQ2005-0944/Haviv

financiación del sector humanitario para las situaciones de emergencia). El estudio mostró que estos proyectos recibieron muchísimos menos fondos que otras esferas temáticas de intervención humanitaria durante casos complejos de emergencia. Mientras que los proyectos dedicados a la violencia sexual recibieron aproximadamente el 21% de los fondos solicitados, todos los demás ámbitos de la labor humanitaria recibieron alrededor del 59% de la financiación de emergencia solicitada³⁷¹.

RECOMENDACIONES

El examen decenal del Estudio Machel, que se presentó a la Asamblea General en 2007, destacó la importancia de proteger a los niños contra los conflictos basados en el género, aclarando que las necesidades específicas de los niños que han sobrevivido la violencia “son diferentes de las de las mujeres”.

También instó a organizar campañas comunitarias de sensibilización, a llevar a cabo programas educativos para los hombres y los niños, y a tomar medidas encaminadas a mejorar las opciones de las mujeres y las niñas para ganarse la vida. Además, urgió a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a esforzarse más para investigar y resolver las denuncias de abusos. Otras recomendaciones fueron las siguientes:

1. Colaborar en la prestación amplia y directa de servicios.

Los organismos de las Naciones Unidas, los ministerios pertinentes y las organizaciones no gubernamentales deben colaborar, a través de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, para ampliar la cobertura de la asistencia a los niños y las niñas sobrevivientes. Esto implica actividades multisectoriales de prevención y respuesta;

prestar particular atención a los enfoques específicamente relacionados con los niños, sensibles al género y apropiados para las diferentes edades; e integrar servicios gratuitos para los sobrevivientes en las instituciones existentes.

2. Garantizar el acceso de los niños a la justicia.

Los gobiernos deben proteger a los niños contra la violencia por razón de género, y los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben respaldar y alentar a los gobiernos a adoptar y aplicar leyes apropiadas. Se debe procurar que las investigaciones y los enjuiciamientos por las violaciones se realicen sistemática y oportunamente, tomando en consideración las necesidades de los niños y el bienestar y la seguridad de los sobrevivientes, incluyendo a los que se encuentran en campamentos de refugiados y de desplazados internos.

3. Aplicar códigos de conducta sistemáticos y no negociables.

Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben aplicar códigos de conducta estandarizados y sistemáticos relativos a la violencia y la explotación sexuales, que incluyan una política unificada de cero tolerancia con el personal humanitario, los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz y los asociados internacionales y nacionales. Esto debe incluir capacitación del personal

de mantenimiento de la paz y de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, para que estén atentos a las necesidades de las niñas y respondan a las denuncias; rendir informes al Secretario General sobre los progresos realizados en la lucha contra el abuso y la explotación sexuales por parte del personal de los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales; y crear un mecanismo fácil de utilizar para que los niños presenten sus quejas.

4. **Diseñar programas de apoyo a la educación y a los medios de vida.** Los organismos de las Naciones Unidas, los aliados internacionales y las organizaciones no gubernamentales deben apoyar las medidas que propugnan el acceso a la educación y a los medios de subsistencia basadas en análisis centrados en las niñas y sus familias, y cuya finalidad es prevenir la explotación y el abuso, promover la autonomía de las mujeres y las niñas y la protección social. Esto incluye alianzas con el sector privado para crear estrategias de empleo a largo plazo y oportunidades de aprendizaje; formación profesional y técnica; evaluación de mercados participativos; y micropréstamos y créditos. Estas medidas deben ajustarse a las normas laborales internacionales, como la Convención 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la prohibición de las peores formas de trabajo

infantil, y la Convención 138 de la misma organización, que establece una edad mínima para trabajar.

5. **Invertir en la modificación de actitudes y conductas.** Para combatir los determinantes sociales, culturales, económicos y políticos de la violencia, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben invertir suficientes recursos en estrategias educativas y de información pública que tengan en cuenta a los hombres y los niños. Esto implica, por una parte, promover actitudes y comportamientos que hagan más

equitativas las relaciones entre los géneros y, por otra parte, motivar a los jóvenes para que participen en el diseño de los mensajes y en la organización de las campañas.

6. **Disponer de una financiación importante y a largo plazo para desarrollar estrategias integrales.** En general, los fondos no son suficientes para abordar un problema de esta magnitud y atender a las necesidades de los sobrevivientes. Es primordial que la financiación de los donantes sea más generosa, sostenida y previsible, y se debe evitar la desviación de fondos provenientes de otras esferas. ■

RECURSOS ÚTILES

Comité Permanente entre Organismos de las Naciones Unidas, 'Guidelines on Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings: Focusing on prevention of and response to sexual violence in emergencies', Comité Permanente entre Organismos, Ginebra, septiembre de 2005, <www.humanitarianinfo.org/iasc/content/products/docs/tfgender_GBVGuidelines2005.pdf>.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Child Protection from Violence, Exploitation and Abuse', <www.unicef.org/protection/index.html>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 'Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for prevention and response', ACNUR, mayo de 2003, <www.rhrc.org/pdf/gl_sgbv03.pdf>.

Organización Mundial de la Salud, 'Sexual and Gender-based Violence in Emergencies', <<http://www.who.int/hac/techguidance/pht/SGBV/en/>>.

Sitio web de la campaña de las Naciones Unidas No más Violaciones, 'UN Action against Sexual Violence in Conflict', <www.stoprapenow.org>.

WomenWarPeace.org, un portal sobre las mujeres, la paz y la seguridad, <www.womenwarpeace.org/issues/violence/>.



Uganda © UNICEF/NYHQ2004-1176/LeMoyne



**PREVENIR LOS CONFLICTOS
Y CONSOLIDAR LA PAZ**



Sede de las Naciones Unidas © UNICEF/NYHQ2002-0105/Markisz

Hace más de una década, Graça Machel nos desafió a seguir adelante, no solo mitigando los efectos de la guerra en los niños, sino, en primer lugar, previniéndola.

Prevenir los conflictos y consolidar la paz son procesos a largo plazo que deben ser sostenibles. Sentar los cimientos de la paz significa crear sistemas y estructuras que favorezcan el pleno funcionamiento de la sociedad, y fomentar el desarrollo de las capacidades necesarias para resolver los conflictos sin recurrir a la violencia.

Los niños y los jóvenes deben desempeñar un papel central en este proceso, no solo porque la paz y la seguridad son básicas para que puedan disfrutar de sus derechos, sino porque los niños representan una altísima proporción de la población mundial. En muchos países, más del 50% de la población tiene menos de 25 años y, en algunos, menos de 18 años³⁷². Con frecuencia, los niños son considerados víctimas y los jóvenes, fuente de problemas. No obstante, si su energía se canaliza de forma creativa, unos y otros pueden convertirse en influyentes promotores de la paz.

Todas las estrategias e intervenciones para prevenir los conflictos,

tanto sobre el terreno como a nivel de políticas, deben ejecutarse con la activa participación de los niños y los jóvenes, de una manera inclusiva y acorde con sus capacidades.

DEL CONCEPTO A LA ACCIÓN

El propósito de prevenir los conflictos no es ponerles fin, sino reemplazar la violencia o los conflictos armados por respuestas no violentas y mecanismos de solución de los problemas. Aun cuando los conflictos no siempre son razonables, tiene sentido buscar maneras de evitarlos. Como argumentan algunos analistas, es muchísimo menos costoso prevenir los conflictos armados que responder a ellos cuando ya se han desencadenado³⁷³. Se calcula que por cada dólar que se invierte en prevención, la comunidad internacional se ahorra más de cuatro dólares³⁷⁴.

Actualmente, prevenir los conflictos se considera una actitud dinámica en respuesta a una situación inestable o irregular. Como los conflictos son producto de numerosos factores a diversos niveles, prevenirlos requiere acciones locales, nacionales, regiona-

les e interregionales. Al mismo tiempo, se debe promover una “cultura de paz” fundamentada en los principios de la tolerancia, los derechos, las responsabilidades, la reconciliación y la coexistencia.

En palabras del anterior Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, prevenir los conflictos armados exige “comprender sus orígenes e intentar transformar la violencia en una opción menos admisible. También debemos tener en cuenta que las medidas preventivas no pueden pasar por alto las injusticias subyacentes o las motivaciones que condujeron al recurso de las armas³⁷⁵.”

La siguiente declaración, aprobada en la Conferencia Internacional sobre los Niños Afectados por la Guerra que, a fin de dar seguimiento al Estudio Machel, tuvo lugar en Winnipeg, en 2000, incluye un pasaje que aplica particularmente a la infancia, además de que destaca las causas fundamentales de los conflictos y las medidas prácticas para prevenirlos:

Los Estados, los organismos internacionales y regionales, las organizaciones no gubernamentales, los dirigentes comunitarios, el sector privado y los jóvenes deben abordar, de forma concreta, las causas que están en la raíz de los conflictos, entre ellas, la desigualdad, la pobreza, el racismo, la deficiente gestión de los asuntos públicos y la impunidad, que llevan a negar a los niños el disfrute de sus derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Nos comprometemos

“Estoy convencida de que puede haber un cambio.

La guerra puede cesar.” – Mujer joven, 15 años, Pakistán

a tomar medidas prácticas e integrales para prevenir los conflictos, incluyendo la promoción de iniciativas para su prevención, la mediación, la conformación de redes de protección de la niñez, la creación de sistemas de alarma y respuesta temprana, la búsqueda de alternativas para los adolescentes que están en riesgo, y la promoción de la educación para la solución de los conflictos³⁷⁶.

Tanto la prevención de los conflictos como la consolidación de la paz requieren voluntad y capacidad de la población para resolver las pugnas por medios no violentos, y esto debe persistir a través de las generaciones. Pero, desafortunadamente, uno de los indicadores más fiables de futuros conflictos es haber salido recientemente de uno. En efecto, alrededor de la mitad de los países que han salido de una guerra se verán sumidos en un nuevo conflicto antes de transcurrir una década³⁷⁷. Según un estudio, todos los conflictos “nuevos” de 2005 y 2006 fueron recaídas³⁷⁸.

En respuesta, y a fin de atraer recursos y la atención de la comunidad internacional hacia la transición entre las operaciones humanitarias y las operaciones de desarrollo, las Naciones Unidas establecieron en 2005 una Comisión de Consolidación de la Paz. La Organización de las Naciones Unidas define la “consolidación de la paz” como un conjunto de actividades que tienen por objeto ayudar a los países que han firmado acuerdos a pasar de la guerra a una

paz sostenible.

Pero definir y medir la paz y el conflicto es bastante complicado. Pese al establecimiento de la comisión, no ha surgido ningún paradigma claramente articulado sobre la consolidación de la paz, ni se ha fijado un plazo para alcanzar este objetivo. El Inventario de Actividades de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas de 2006 señaló que este es uno de los mayores obstáculos para poner en marcha la consolidación de la paz y determinar lo que constituye una paz “exitosa”³⁷⁹. Esta ambigüedad no ha dejado de existir.

Dicho lo anterior, hay dos puntos claros. Primero, la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos comparten muchas acciones sobre el terreno, pues buscan el mismo resultado. Segundo, para que los resultados sean duraderos, los niños y los jóvenes deben formar parte integral de cualquier estrategia o intervención de consolidación de la paz o de prevención de los conflictos, en cualquier sector. Además, se deben formular indicadores que los niños puedan utilizar fácilmente para medir la paz.

QUÉ DIJO EL ESTUDIO MACHEL

Graça Machel fue muy clara en 1996: podemos invertir mucha energía y recursos para proteger a los niños contra las repercusiones de la guerra, pero la mejor manera de protegerlos es prevenirla y promover la paz y la reconciliación. “La comunidad internacional tiene que erradicar la inercia política que permite que las circuns-

tancias se intensifiquen hasta convertirse en conflictos armados y destruyan vidas infantiles”, urgió el Estudio Machel. “Esto significa enfrentar las causas que originan la violencia y promover pautas sostenibles y equitativas de desarrollo humano.”

Pero el Estudio Machel fue más allá al reconocer la importancia fundamental de la contribución de los niños a la construcción de una paz duradera en sus sociedades. En efecto, Machel afirmó que “la tarea de situar a los niños en un lugar central entraña la utilización de los jóvenes como recursos”.

El examen decenal del Estudio Machel, que se presentó a la Asamblea General en 2007, puso de relieve el papel central de los niños en la prevención de los conflictos y en la consolidación de la paz, al afirmar que se debe hacer todo lo posible para incorporar las inquietudes de los niños en esos procesos.

PROGRESOS Y DEFICIENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS Y PRÁCTICAS

Desde mediados de la década de 1990, la comunidad internacional –incluidos las Naciones Unidas, organismos regionales y organizaciones no gubernamentales– ha progresado en cuanto a la construcción de una base para la paz.

Vincular los esfuerzos globales y locales. En 2006, el entonces Secretario General, Kofi Annan, declaró que la “cultura de la prevención” se estaba arraigando en las Naciones Unidas³⁸⁰.

“Nosotros, los niños, deberíamos alzar nuestras voces para que más gente nos escuche. Algunos, como yo, queremos hacerlo, pero no sabemos cómo.”

– Niño, 14 años, República Popular Democrática de Corea

Los responsables de formular políticas y estudios, como el Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, se refieren cada vez más a la prevención como mecanismo para responder a las inquietudes de los niños y avanzar en su protección³⁸¹. El Programa de Acción Mundial para los Jóvenes de 2007 señaló que la paz y la seguridad son los elementos más importantes para alcanzar los objetivos que trazó³⁸². Y el 12 de febrero de 2008, el Presidente del Consejo de Seguridad dijo en una declaración escrita: “El Consejo de Seguridad subraya la necesidad de adoptar una estrategia amplia de prevención de conflictos que aborde de manera integral las causas fundamentales de los conflictos armados a fin de proteger mejor a los niños a largo plazo³⁸³”.

Generar una cultura de prevención y una cultura de paz exige crear instituciones y capacidades a todos los niveles. Pese a los progresos que se han registrado a nivel mundial (particularmente en la formulación de políticas) y nacional, hay pocos vínculos entre ellos. Las intervenciones en los países todavía no son tan estratégicas ni sistematizadas como deberían serlo, ni están suficientemente documentadas o respaldadas. Lo contrario también sucede, pues la formulación de políticas mundiales no siempre se basa en las experiencias de los países.

El conocimiento y las redes locales, vinculadas internacionalmente, son esenciales para el éxito de las estrategias de protección de los derechos de la infancia, y para lograr que los niños contribuyan de un modo

real. Un ejemplo que vale la pena mencionar es la Alianza Mundial para la Prevención de Conflictos Armados, una red de más de 1.000 organizaciones de la sociedad civil que se formó en 2005. Como manifiesta el Programa de Acción Mundial, una estrategia eficaz combina acciones “abajo-arriba” y “arriba-abajo”, pero el sentido de apropiación local es esencial³⁸⁴. Pese a que faltan por vincularse a la red unas cuantas organizaciones que trabajan en favor de los niños y los jóvenes, la Alianza Mundial eligió la educación para la paz y la solución de conflictos en las escuelas como el primer proyecto piloto para su Red de Generación e Intercambio de Conocimientos³⁸⁵. La Alianza de Civilizaciones, creada en 2005 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, también determinó que la juventud es prioritaria para su trabajo. Al procurar integrar la perspectiva de los jóvenes en todos sus proyectos, incluidos los diálogos interculturales e interreligiosos, la Alianza colabora con redes de organizaciones juveniles en todo el mundo³⁸⁶.

Establecer sistemas eficaces de alarma temprana. Al igual que cualquier estrategia de gestión de riesgos, la prevención de los conflictos requiere un diagnóstico y una planificación cuidadosa mucho antes del desencadenamiento de la crisis. Disponer de sistemas de alarma temprana es vital para este propósito. Tanto dentro como fuera del sistema de las Naciones Unidas, en la actualidad un número creciente de instituciones vigilan y analizan sistemáticamente los conflic-

tos. Se ha trabajado arduamente en la formulación de indicadores; sin embargo, ningún enfoque sistemático ha logrado, hasta ahora, unir las distintas perspectivas que se requieren para identificar las situaciones que ameritan acciones preventivas. El Comité Permanente entre Organismos está trabajando hacia este objetivo. Constituido por grupos humanitarios de dentro y fuera de las Naciones Unidas especializados en desastres y conflictos, el Comité elabora periódicamente un informe sobre alerta temprana y pronta intervención a través de uno de sus grupos de trabajo. No obstante, la influencia de esos informes sobre la adopción de decisiones políticas es debatible³⁸⁷.

Por otra parte, pocas organizaciones han integrado en sus criterios de predicción de conflictos las repercusiones sobre los niños y su participación. Los mecanismos de supervisión y presentación de informes, como los que puso en práctica la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad, pueden ser útiles para dar oportunamente la alarma y evitar nuevos reclutamientos de niños. Pero lograr que una respuesta sea verdaderamente preventiva requiere llevar a cabo las acciones en una etapa muy anterior³⁸⁸.

La alarma temprana solo constituye un importante campo de trabajo si conduce a una pronta intervención, lo que no es común, especialmente por falta de voluntad y consenso políticos. Y aunque se está imponiendo una cultura de prevención, por lo menos desde el punto de vista conceptual, en muchos sentidos sigue prevaleciendo una “cultura de reacción”. Hay nume-

rosos organismos dentro del sistema de las Naciones Unidas –algunos de los cuales unen diversas partes del sistema– que pueden evaluar la situación y tomar decisiones ante la inminencia de un conflicto. Pero tomar decisiones de este tipo en una etapa más temprana del ciclo del conflicto sigue siendo difícil.

La prevención es más eficaz cuando se aborda en la primera etapa, que es, también, el momento en el cual los niños y los jóvenes pueden desempeñar una función más importante. En la medida en que su participación los haga interesarse en crear estabilidad y opciones positivas de vida como alternativas a la violencia, tanto mejor. En Nepal, por ejemplo, las escuelas se encontraron, con frecuencia, en medio del fuego cruzado entre el ejército y las fuerzas irregulares. Como parte de un esfuerzo más amplio de promoción, los niños y los clubes infantiles se declararon “zonas de paz” y difundieron el mensaje de que nadie tenía autorización para ingresar a los predios escolares con armas (ver el recuadro de la página 181)³⁸⁹. En Sri Lanka, las madres se unieron para obligar a salir de sus aldeas a quienes trataban de reclutar a los niños como combatientes. En Côte d’Ivoire, miles de niños participan en centros recreativos locales y, como resultado, pocos se vieron envueltos en el conflicto que azotó al país recientemente³⁹⁰. La intervención temprana debe reforzarse, sobre la base de documentación e investigaciones adicionales.

En vista de que en los acuerdos y las negociaciones de paz figuran cada

vez más las inquietudes de los niños, surge una pregunta clave: ¿Cómo podrían esas inquietudes incorporarse en los procesos multilaterales y en las estrategias nacionales orientados a prevenir los conflictos?

Desarrollar mecanismos para consolidar la paz después de los conflictos. La Comisión de Consolidación de la Paz podría ser una vía para abordar las preocupaciones de los niños y los jóvenes, como parte de una estrategia de consolidación de la paz. Desde su creación, en 2005, la Comisión ha ayudado a ejecutar programas piloto en Burundi, Guinea-Bissau y Sierra Leona. Burundi y Sierra Leona³⁹¹ han dado prioridad a los jóvenes, y se ha recomendado la ejecución de programas en este sentido. Si bien el interés en los jóvenes es fundamental, no debe ir en detrimento de los derechos de los niños más pequeños. Los dirigentes de las Naciones Unidas en los países deben garantizar la incorporación de las inquietudes de los niños y lograr que se les otorgue prioridad.

Al mismo tiempo, el alcance de iniciativas como la Comisión de Consolidación de la Paz es limitado. Los gobiernos tienen la responsabilidad de integrar las cuestiones relacionadas con la infancia en todos los marcos y estrategias nacionales y subnacionales de consolidación de la paz, y de incluirlas en el programa de la Comisión. Los donantes deben respaldar financieramente estos esfuerzos, y el sistema de las Naciones Unidas debe apoyarlos por medio de su mandato, sus conocimientos espe-

cializados y su capacidad para ponerlos en práctica sobre el terreno.

Adoptar enfoques que tengan en cuenta los conflictos. La ayuda y la asistencia a labores humanitarias y de desarrollo pueden tener consecuencias inesperadas sobre la dinámica del conflicto, y esas ayudas son con demasiada frecuencia negativas.

La comunidad internacional y los organismos de ayuda son cada vez más conscientes del carácter no neutral de la asistencia. Como resultado, la utilización de instrumentos y metodologías de análisis de los conflictos, como las evaluaciones de las repercusiones de la paz y los conflictos y los análisis “no causar daño”, han cobrado importancia en las intervenciones humanitarias y de desarrollo desde 1999. Esto ha ayudado a los organismos a diseñar programas que, en lugar de agravar las tensiones, contribuyen a la prevención³⁹². En marzo de 2007, el Grupo de Trabajo para las Situaciones de Transición y la Etapa Posterior al Conflicto del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas adoptó una herramienta para orientar la integración de la prevención en las estrategias de las Naciones Unidas en los países. Los análisis de los conflictos efectuados por las Naciones Unidas también han sido útiles para orientar y documentar algunas de sus estrategias en los países, así como las evaluaciones sobre las necesidades en etapas posteriores a los conflictos en países como Haití, Somalia y el Sudán. Con todo, su utilización debe ser más sistemática y, hasta ahora, los

LA EDUCACIÓN COMO CAMINO HACIA LA PAZ

Una investigación encargada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos demuestra que los sistemas educativos bien administrados y de alta calidad pueden ayudar a prevenir los disturbios civiles y a propiciar la solución de los conflictos, la tolerancia y la reconciliación. También pueden reducir la pobreza y las desigualdades, y sentar las bases para una buena gobernabilidad y unas instituciones eficaces³⁹⁵.

Pero si bien es cierto que la educación puede erigir puentes, los sistemas educativos también tienen la capacidad de agravar los prejuicios y las desigualdades. “Las escuelas casi siempre son cómplices de los conflictos”, afirmó un estudio del Banco Mundial. “Pueden reproducir valores, actitudes y pautas de relación social de los grupos dominantes de la sociedad y, por lo tanto, contribuir a los conflictos³⁹⁶.” Como se vio en Alemania durante la década de 1930, un gobierno puede manipular intencionalmente a los maestros para fortalecer su base de poder. El contenido del material educativo oficial y extraoficial también se puede utilizar para inculcar una lógica y una cultura de violencia, y un odio ciego hacia los demás.

Desgraciadamente, la educación sigue siendo un bien escaso en muchos países, y la competencia para acceder a ella puede ser fuente de tensiones. Por ejemplo, en Burundi, el acceso a la educación no era igual para los miembros de las diferentes etnias, lo que llevó a un especialista a hacer la siguiente advertencia: “Si el acceso a la educación sigue siendo desigual para los Hutu, los Tutsi y los Twa, y si persisten las gigantescas diferencias en materia de servicios educativos entre las diversas provincias, la exclusión que se halla en la raíz del conflicto de Burundi no desaparecerá y cualquier acuerdo de paz será de corta duración³⁹⁷.”

Una educación de calidad, gratuita, en condiciones de seguridad y al alcance de todos los niños y jóvenes no es solamente un derecho básico antes, durante y después de los conflictos, sino un componente necesario de la prevención y de una paz sostenible. El debate mundial sobre los vínculos críticos entre la educación y la paz, que Save the Children impulsó en 2008, ha dado lugar a llamamientos para que todos los acuerdos de paz, sin excepción, incluyan la educación. Además, ha generado recomendaciones para que el acceso de los niños a una educación de calidad en condiciones de seguridad, y la finalización de los estudios, se conviertan en criterios para medir la paz sostenible.

problemas que afectan a los niños no se han tenido debidamente en cuenta.

Los donantes coinciden cada vez más en la necesidad de mirar la consolidación de la paz y la preven-

ción de los conflictos a través de esta óptica. Pero ha habido poca sinergia en la vinculación entre los agentes encargados de consolidar la paz y los especialistas de sectores que trabajan

en esferas relacionadas. Y pocos organismos han creado marcos intersectoriales o específicos para determinados sectores enfocados en la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz. Desde el punto de vista de la programación centrada en los niños, uno de los primeros intentos por establecer estos vínculos fue una matriz de indicadores para identificar las relaciones entre la educación y los conflictos, formulada en 1999 por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional³⁹³. Entre otras organizaciones, Save the Children ya empezó a examinar las repercusiones de la educación sobre los conflictos y la paz, por medio de su campaña Reescribamos el Futuro³⁹⁴.

Según investigaciones realizadas luego del tsunami que azotó a Aceh (Indonesia) y a Sri Lanka en 2004, a pesar de que hoy se emplean más instrumentos analíticos, la sensibilidad ante los conflictos aún no forma parte de todos los programas de ayuda. En Sri Lanka, por ejemplo, la enorme afluencia de ayuda para las poblaciones desplazadas a causa del desastre, pero no para las poblaciones que continuaban desplazadas por el conflicto, generó grandes tensiones en medio de los esfuerzos para consolidar una paz ya de por sí frágil³⁹⁸. Pero los estudios para determinar las consecuencias de la ayuda y la asistencia humanitaria siguen siendo escasos. Esto, a su vez, limita la base de datos empíricos que orientan la formulación de enfoques sensibles a los conflictos. Los análisis sobre las repercusiones positivas y negativas de la asistencia en situaciones de conflicto

deben contar con una dirección más coherente en todas las etapas, y no solo a nivel macro, sino también a nivel de proyectos.

Adicionalmente, muchos todavía piensan que la sensibilidad a los conflictos solo se justifica cuando existe un conflicto armado, y no se dan cuenta de que la ayuda puede exacerbar las tensiones en cualquier época y minar los esfuerzos para prevenir los conflictos. Así mismo, el hecho de que una intervención se enmarque dentro del proceso de consolidación de la paz no significa, necesariamente, que repercutirá de manera positiva en el conflicto³⁹⁹.

CONSTRUIR UNA CULTURA DE PAZ

El Estudio Machel recomendó a todos los sectores de la sociedad unirse para crear “marcos éticos” que incorporen el valor tradicional de la cooperación entre los dirigentes religiosos y comunitarios en las normas jurídicas internacionales, como la Convención sobre los Derechos del Niño, uno de cuyos componentes más relevantes es la educación para la paz. Aunque el Estudio reconoció que iniciativas como la educación para la paz no siempre alcanzan el éxito, “son indispensables para que una sociedad destruida se llegue a rehabilitar” y para prevenir los conflictos.

El progreso se puede concebir en términos de los marcos mundiales establecidos y del creciente número de iniciativas en materia de educación para la paz. En 1998, las Naciones Unidas designaron los años compen-

PROMOVER LA EDUCACIÓN PARA LA PAZ ENTRE LOS REFUGIADOS DE ÁFRICA

Desde 1998, el ACNUR y la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia vienen aplicando el Programa de Educación para la Paz en campamentos y asentamientos de personas refugiadas en 13 países de África. Los planes de estudios de Kenya, Liberia y la República Democrática del Congo ya incluyen este programa, lo que demuestra su eficacia. Basándose en el concepto de que la paz es responsabilidad de todos, el programa imparte educación escolar y extraescolar, a nivel comunitario, a los adultos y a los niños que se encuentran sin escolarizar.

La metodología, que parte de los derechos y se enfoca en el desarrollo psicológico y ético de los niños, está pensada para generar destrezas y conocimientos que redunden en conductas positivas y constructivas. Muchas de las personas que ya siguieron todo el programa han formado comités de paz para minimizar los conflictos dentro de las comunidades y entre ellas, y algunos grupos de niños y jóvenes han organizado eventos deportivos y culturales para fomentar la no violencia. Aun cuando no perseguía estos objetivos, el programa ha contribuido enormemente a promover la autonomía de las mujeres y la participación en el poder de los miembros de las comunidades. Una lección que ya dejó es que el éxito depende de que los adultos de la comunidad refuercen las aptitudes y los valores que los niños aprenden en la escuela, y viceversa⁴⁰².

didos entre 2001 y 2010 como Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo. Esta designación se consideró un intento por impulsar un movimiento

mundial en favor de la paz mediante la promoción de “los principios de libertad, justicia y democracia, todos los derechos humanos, la tolerancia y la solidaridad⁴⁰⁰.”

“En islandés hay una palabra, *frekja*, que no tiene traducción, pero que se relaciona con la codicia, el descaro y la osadía. Abrirnos paso a codazos hasta el principio de la fila, arrebatarse un juguete a tu hermano o creer que tienes derecho a maltratar mental o físicamente a los demás es *frekja*. Pienso que *frekja*, en combinación con un comportamiento autoritario, es la causa de la guerra.” – Mujer joven, 16 años, Islandia

Impartir cursos sobre la paz y la no violencia. La finalidad de los programas de educación para la paz es fomentar la capacidad impartiendo conocimientos, desarrollando aptitudes cognitivas, interpersonales y de auto-gestión, e infundiendo actitudes y valores que ayudan a prevenir los conflictos y contribuyen a una cultura de paz⁴⁰¹. Por lo general, la finalidad de estos programas es reforzar la empatía y la tolerancia, y dar a conocer la trascendencia de la cooperación, el respeto y la diversidad. Otros programas adoptan un enfoque basado en la enseñanza de aptitudes para la vida

práctica, con énfasis en el desarrollo social y emocional, la prevención del VIH, la mediación de los pares y la solución de las controversias. Destinados a la educación escolar y no escolar, estos programas incluyen desde planes de estudio y material de enseñanza hasta campañas que se valen del arte, el teatro y los deportes para fomentar la coexistencia pacífica.

Los programas de educación para la paz se han ejecutado en diversos contextos. En zonas que padecen conflictos, procuran responder a los efectos de las hostilidades en los niños. Por ejemplo, en Aceh, UNICEF colaboró con expertos locales en educación para incorporar la no violencia y la resolución de los conflictos en los planes de estudio de las escuelas públicas y privadas. Hay programas de educación para la paz dirigidos a los refugiados y a los desplazados internos. Estos programas también se ofrecen en las escuelas de las zonas de repatriación, de modo que los niños que regresan y los que nunca salieron aprendan a vivir juntos nuevamente.

Existen programas dedicados a construir una cultura para la paz con posterioridad a los conflictos, o en otros contextos que están en riesgo de violencia. Por ejemplo, para reducir la violencia y el uso de armas por parte de los niños y los jóvenes, el Llamamiento de La Haya por la Paz y el Departamento de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas pusieron en marcha iniciativas de promoción de la paz y el desarme en países que habían salido de conflictos, como Camboya y el Perú, y en países como Albania, donde aún proliferan

las armas. Tales programas han beneficiado a niños, educadores, comunidades y dirigentes gubernamentales en contextos educativos académicos y no académicos.

Los proyectos especiales de educación para la paz destinados a regiones en transición, por ejemplo, Europa oriental, incluyen componentes como derechos humanos y ciudadanía democrática, así como programas de lucha contra la discriminación, que promueven la inclusión de los niños pertenecientes a grupos minoritarios, como los de las comunidades romaníes. Muchos planes de estudio del mundo entero incluyen la asignatura “educación para la ciudadanía”, haya o no conflicto armado, como medida para evitar los conflictos.

Examinar críticamente la educación para la paz. A pesar de que se podrían mencionar muchísimos programas, se requiere comprender mejor sus efectos a corto y largo plazo. También se debe prestar mayor atención a la supervisión y evaluación de los componentes de estos programas, en aras de enriquecer la base de datos empíricos para aumentar su eficacia.

El valor de la educación para la paz destinada a los niños y los jóvenes a menudo se pone en tela de juicio. Esto ocurre, sobre todo, cuando hay de por medio un conflicto insoluble. En una situación como esta, el comportamiento de los adultos que deberían ser modelos de conducta positiva para los jóvenes gira en torno al conflicto⁴⁰³. De acuerdo con un estudio efectuado hace poco tiempo,

República Centroafricana © UNICEF/
NYHQ2006-2592/Kamber



las actitudes hacia las hostilidades pueden estar hondamente arraigadas, e ir acompañadas de “convicciones inalterables que constituyen el soporte de la mentalidad colectiva de un grupo⁴⁰⁴”.

Investigaciones realizadas en Sri Lanka y el Territorio Palestino Ocupado indican que no es posible modificar esas actitudes tan arraigadas mientras no se solucionen la inestabilidad política y las dificultades económicas que la gente enfrenta a diario⁴⁰⁵. En circunstancias especialmente precarias, se puede considerar que los programas de educación para la paz no guardan relación alguna con la realidad. Más aún, pueden restar tiempo a actividades que los niños encuentran más urgentes, como adquirir alimentos, agua y artículos de primera necesidad.

Otra manera de construir una cultura de paz es patrocinar programas de intercambio para jóvenes en bandos opuestos de los conflictos. Por ejemplo, intercambios entre niños palestinos e israelíes, o entre niños griegos y niños chipriotas turcos, en lugares políticamente neutros y fuera de las zonas controvertidas o escenario de las hostilidades. Sin embargo, hay que proceder con cautela. Pese a que los programas de intercambio pueden ser valiosos, en ocasiones sus resultados han sido cuestionables, especialmente cuando los niños se reúnen con otros que no han vivido las mismas experiencias originadas en la guerra. Los estudios han señalado que esto puede agravar la frustración, aumentar el distanciamiento entre ellos y, lo que es peor, ser contraproducente⁴⁰⁶.

INVOLUCRAR A LOS JÓVENES EN LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN LIBERIA

Una opinión generalizada en Liberia es que los jóvenes marginados y desfavorecidos atizaron el conflicto. Por eso, y como parte del proceso de consolidación de la paz, se han realizado consultas exhaustivas a lo largo y ancho del país y, en 2005, se celebró una Conferencia Nacional de Jóvenes, todo lo cual contribuyó a la formulación de una Política Nacional sobre la Juventud.

En general, la política ha sido bien recibida. Elevó el perfil de los temas de interés para los jóvenes y facultó a las organizaciones juveniles para participar, activa y formalmente, en procesos de alto nivel, incluyendo la Comisión para la Verdad y la Reconciliación y la Comisión Nacional Electoral. No obstante, hace falta crear mayor conciencia sobre la política, especialmente en los distritos rurales. Otro resultado positivo es que los adultos hoy perciben a los jóvenes de una manera muy distinta a como lo hacían antes, pues han empezado a apreciar su potencial⁴⁰⁷.

ABORDAR LAS CAUSAS PROFUNDAS DE LOS CONFLICTOS

Debido a que los niños y los jóvenes son fundamentales para lograr la consolidación de la paz, deben formar parte de cualquier iniciativa que pretenda abordar las causas estructurales y más inmediatas de los conflictos. Para muchos observadores, los acuerdos políticos, la seguridad, el desarrollo económico o una buena gestión pública son esenciales para la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos. Pero lo que muchas veces no captan es la función que los niños pueden desempeñar en estos procesos.

Hay implicaciones para los niños bajo cada una de estas categorías, no solo desde el punto de vista de sus repercusiones potencialmente positivas —o negativas, si las cosas no se hacen bien—, sino también en términos de sus contribuciones para consolidar la paz en sus comunidades si las cosas “se hacen bien”.

Diversos sectores requieren una nueva manera de pensar y enfoques

integrales para abordar problemas persistentes y prevenir futuros focos de tensión. Por ejemplo, las desigualdades en el acceso a la educación pueden afectar las oportunidades futuras de empleo y convertirse en semillas de conflictos. Y la educación sin la posibilidad de empleo puede alimentar la inconformidad.

Es evidente que muchos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales comprometidos con los derechos de la infancia ven la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos como aspectos destacados de su labor. Este es el caso del Christian Children's Fund, Save the Children, UNICEF y War Child Holanda, en cuyos programas para la consolidación de la paz participan activamente los niños. Pero a fin de lograr una paz duradera, estas intervenciones deben ser estratégicas, sistematizadas, respaldadas y vinculadas con mecanismos nacionales e internacionales. Además, una mejor programación exige reunir y comparar datos concluyentes sobre los niños y la consolidación de la paz.

“Yo trabajo como voluntario porque quiero que los miembros de mi comunidad sepan que alguien se preocupa por ellos.”

– Hombre joven, edad sin especificar, Uganda

Como señala la estrategia de UNICEF para las situaciones posteriores a las crisis, no se trata de hacer más en esta etapa, sino de hacer más cosas de una manera distinta. Entre los sectores que merecen mayor atención figuran los siguientes:

Promover la buena gestión de los asuntos públicos. Una buena gestión de los asuntos públicos es vital para los temas de la equidad y la rendición de cuentas. Cubre una gama de actividades, entre ellas, el fortalecimiento de la administración pública, y requiere establecer sistemas gubernamentales que tomen en consideración las necesidades de toda la población, incluidas las de los niños y los jóvenes.

Las situaciones posteriores a los conflictos abren una ventana de oportunidad para modificar los sistemas de gobernanza; en efecto, es posible enmendar las constituciones o dictar nuevas leyes, incluyendo algunas relacionadas concretamente con los niños. La democracia electoral suele tener una alta prioridad después de los conflictos, aunque con frecuencia excluye a los adolescentes en momentos en que ofrecerles alternativas políticas distintas a la violencia es una medida importante desde el punto de vista estratégico. Este punto también debe abordarse, apoyando la participación de los jóvenes en determinados aspectos del proceso político. En Sudáfrica, no hacerlo condujo a muchos jóvenes a sentirse aislados y traicionados, después de haber intervenido activamente en la lucha contra el apartheid⁴⁰⁸.

Entre las opciones de programa-

ción están: las organizaciones juveniles; la participación en la adopción de decisiones comunitarias y en la programación de los medios de difusión dirigida a las personas de su grupo de edad; y las formas no convencionales de expresión, como la música y el teatro, que permiten a los jóvenes expresarse públicamente. Un ejemplo de la manera como pueden hacer oír su voz y realizar debates sobre temas de interés para ellos es el popular programa radial *Golden Kids News* de Sierra Leona, “realizado por niños para niños”⁴⁰⁹.

Formular políticas nacionales relativas a la juventud es otra forma de asegurar que los jóvenes contribuyan a la gobernanza democrática. El proyecto de estas políticas se debe elaborar con la activa participación de representantes de los niños y los jóvenes —especialmente los marginados—, con el objeto de que reflejen los intereses de sus distintas regiones, su género, sus diferentes edades y sus estratos sociales. Debe haber una amplia representación de los niños marginados. Este enfoque puede promover la rendición de cuentas a los jóvenes, incluirlos en la agenda política y evitar que sean excluidos del proceso político.

Esas políticas y procesos deben definir el papel de la juventud en la sociedad y la responsabilidad de la sociedad para con la juventud. Su propósito debe ser triple: permitir que los jóvenes identifiquen los principales problemas que los afectan; promover el establecimiento de servicios y estructuras para satisfacer sus necesidades; y alentarlos a participar en la toma de decisiones⁴¹⁰.

Reformar el sector de la seguridad.

Los niños y los jóvenes se refieren permanentemente a la necesidad de la seguridad, que representa para ellos una preocupación central⁴¹¹. Un entorno seguro es definitivo para su desarrollo y para acceder a los servicios básicos. Sin seguridad no pueden participar seriamente en la consolidación de la paz en sus comunidades. Más aún, las niñas tienen necesidades de seguridad especiales.

Actualmente se reconoce que reformar el sector de la seguridad es decisivo para la consolidación de la paz. Implica fortalecer la planificación estratégica de los gobiernos, los sistemas judiciales, los mecanismos de rendición de cuentas y la supervisión civil de los militares. Las misiones de mantenimiento de la paz tienen normas y políticas relativas a los niños, que no deben desconocer al colaborar con los Estados en la creación o la reforma de sus sectores de seguridad. Esto no solo tiene que ver con la seguridad humana (por ejemplo, garantizar la seguridad de los niños); también es una medida que contribuye a la prevención de los conflictos. Los países que salen de un conflicto, como El Salvador y Guatemala, registran altas tasas de criminalidad debido, en parte, a un deficiente proceso de desmilitarización y de reforma del sector de la seguridad. Pero esto no es todo. En varios países de la región de América Latina y el Caribe se ha vuelto normal combatir la criminalidad aplicando políticas represivas que, en algunos casos, violan los derechos de los jóvenes⁴¹².

Es indispensable escuchar a los niños cuando explican cómo perciben su seguridad, y considerar sus prioridades al elaborar las políticas y los programas. Pero, por desgracia, se suele pasar por alto la capacidad que tienen los niños de desempeñar un papel activo en la creación de espacios seguros en los cuales puedan crecer y prosperar. Los niños pueden ejercer una gran influencia en sus comunidades. En Zambia fueron decisivos para establecer consejos escolares que están ayudando a frenar la violencia en las instituciones educativas, y en Angola están informando sobre las violaciones de sus derechos⁴¹³. Tales acciones pueden poner a los niños en una posición más sólida para comprometer a los adultos a evitar la violencia y las conductas impropias⁴¹⁴.

Crear sistemas judiciales eficaces.

Para proteger a los niños y hacer valer sus derechos, los sistemas judiciales –incluyendo los sistemas de justicia juvenil– deben ser eficaces. Lograr esto equivale a respetar los derechos humanos. Debido a que los niños que tienen problemas con la justicia suelen afrontar serias dificultades sociales y económicas, además de la negación de sus derechos básicos, unos sistemas judiciales eficaces van de la mano de un desarrollo equitativo.

Conseguir un equilibrio entre la reconciliación y la justicia reviste suma importancia para los países que han salido de conflictos. Según diversas investigaciones, para restablecer el respeto por el imperio de la ley y el sentido de la justicia en los niños, es imperativo hacer que los

autores de delitos rindan cuentas por sus actos. Cuando esto no ocurre, la sensación de injusticia puede producir un deseo de venganza que, a su vez, puede llevar a la perpetuación de las tensiones sociales.

Los niños y los jóvenes también deben participar en las iniciativas de reconciliación, pues no solo han sido víctimas de la guerra, sino que muchos han cometido actos violentos. Los que han estado vinculados con grupos armados necesitan una oportunidad para sanar y ser aceptados de nuevo por sus comunidades. Los

niños han contribuido a los procesos de reconciliación en numerosos países, entre ellos, Guatemala y Sudáfrica, aunque se destaca la función que desempeñaron en la Comisión para la Verdad y la Reconciliación en Sierra Leona (ver el recuadro “Participación de los niños en las comisiones de la verdad y la reconciliación”, en el capítulo 6). Lo importante es velar por que la participación de los niños en estos procesos no sea un mero formalismo, sino una oportunidad que les permita contribuir a una reforma de fondo.

LOS NIÑOS COMO “ZONAS DE PAZ”⁴¹⁵

La idea de que los lugares donde hay niños reunidos deben constituir “zonas de paz” –es decir, lugares donde los niños están protegidos y tienen acceso a servicios esenciales– surgió durante la década de 1980. En ese entonces se negociaron acuerdos entre las partes beligerantes para detener el derramamiento de sangre durante los denominados “días de tregua” o “corredores de paz”, el primero de los cuales permitió llevar a cabo una campaña de vacunación en El Salvador⁴¹⁶. La idea se ha transformado considerablemente desde esos primeros días. Hoy se pone en práctica más sistemáticamente, con el objeto de prevenir algunos de los efectos nocivos de la guerra en los niños y promover su participación en la consolidación de la paz.

Durante el conflicto en Nepal, por ejemplo, los niños aplicaron este concepto con la colaboración de funcionarios del Gobierno. Empezaron cultivando la idea de que las escuelas –que en algunas ocasiones habían sido utilizadas como campo de reclutamiento de niños– debían ser zonas de seguridad y protección. La idea tuvo tanta acogida que llevó a la formación de una coalición nacional y a un compromiso de apoyo que hicieron públicamente cinco destacados partidos políticos. Posteriormente, la Oficina del Primer Ministro hizo circular, entre las fuerzas de seguridad, directrices sobre la protección de los niños. Cuando el Gobierno declaró a las escuelas zonas de paz, las dos fuerzas beligerantes respetaron el decreto⁴¹⁷. Ahora que el país salió del conflicto, la iniciativa Niños como Zonas de Paz refuerza las actividades del Gobierno tendentes a establecer sistemas amplios de protección de la infancia a todos los niveles. Los representantes de los niños participan actualmente en los comités de protección de las aldeas, una clara muestra de que el programa va por buen camino.



Sudán © UNICEF/NYHQ2006-2191/Cranston

Una seria dificultad para consolidar la paz es poder garantizar que las comunidades reciban la atención que merecen. A pesar de que son las principales víctimas de la guerra, con frecuencia sienten que los esfuerzos de reconciliación nacionales no las tienen en cuenta. Un proceso eficaz de reconciliación a nivel de la comunidad es la clave para que una sociedad pase de una cultura de guerra a una cultura de paz. Y también es a nivel local donde los niños y los jóvenes desempeñan, a menudo, las funciones más eficaces e influyentes.

En Rwanda, los niños y los jóvenes se unieron para organizar un festival de teatro que explora un aspecto de su historia que las escuelas aún no enseñan. Como programa educativo no formal, las obras de teatro ofrecen a las audiencias una forma novedosa de reflexionar sobre el tema de la reconciliación y su significado frente al reciente genocidio, además de que ayudan a buscar soluciones para el futuro⁴¹⁸.

Crear empleo, reforzar los medios de subsistencia y prestar servicios básicos.

En el contexto de posguerra, asegurar medios de subsistencia alternativos para los jóvenes que están en pleno proceso de desarme, desmovilización y reintegración suele depender del crecimiento económico y de la creación de capacidad institucional para que la sociedad pueda asimilar a los ex combatientes⁴¹⁹. Muchos niños soldados o ex soldados expresan temor de volver a una vida en la que no tienen oportunidades de estudio ni perspectivas para el futuro. Frecuentemente citan la pobreza como uno de los factores que los impulsan a vincularse a los grupos armados⁴²⁰.

Reflexionando sobre la situación en Sierra Leona, un experto dijo: “Hablar de reintegración de ex combatientes es algo curioso. Da a entender que se debe apoyar y equipar a los ex combatientes para que reingresen exitosamente a una sociedad pacífica, pero no indica si aún queda algo a lo cual reintegrarse⁴²¹.”

Para que un proceso de consolidación de la paz sea fructífero a largo plazo, es imprescindible un desarrollo económico sostenible. Al reconocer que la creación de empleo, la generación de ingresos y la reintegración son fundamentales para la consolidación de la paz, un nuevo documento de políticas aplicables a todo el sistema de las Naciones Unidas expone una serie de principios rectores para mejorar la coherencia y la formulación de estrategias, y para ayudar a coordinar y a ampliar la escala de las iniciativas.

Prestar servicios básicos reviste la misma importancia, y hay que asegurarse de que la población

tenga acceso a ellos durante las etapas de reconstrucción y recuperación posteriores a los conflictos. Esto exige niveles adecuados de educación, salud, nutrición y construcción de infraestructura —o reconstrucción de la infraestructura existente. Es vital beneficiar con esos servicios a las mujeres, los niños y los jóvenes.

Como se examinó a fondo en capítulos anteriores, un factor crítico para la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos es lograr que toda la gente tenga acceso a los servicios básicos, y no solamente las personas desplazadas o los refugiados que regresan a sus hogares. La distribución poco equitativa de los servicios puede acentuar las desigualdades geográficas y sociales, profundizar el descontento e incrementar los motivos de queja.

RECOMENDACIONES

La recomendación principal de este examen estratégico refleja el énfasis central del Estudio Machel de 1996: la manera más eficaz de proteger a los niños y a los jóvenes contra los conflictos armados es prevenirlos y consolidar la paz. Siguen a continuación algunas recomendaciones que se enfocan, específicamente, en la participación de los niños y los jóvenes en la consolidación de la paz y en la prevención de los conflictos:

1. Invertir mucho más en la prevención de los conflictos.

Los gobiernos tienen la responsabilidad fundamental de prevenir las causas estructurales y más inmediatas de los conflictos

armados. La comunidad internacional y las Naciones Unidas desempeñan una función de apoyo, y deben invertir en el fortalecimiento de las capacidades nacionales que lleven a alcanzar la paz y a prevenir los conflictos. Esto no solo compromete a los gobiernos, sino también a la sociedad civil, incluyendo a los niños y a los jóvenes.

2. **Promover los vínculos entre los derechos de los niños y la prevención de los conflictos/ consolidación de la paz.** Los gobiernos, las Naciones Unidas y la sociedad civil local e internacional deben fortalecer, sistemáticamente, los vínculos entre los derechos de los niños y su participación en la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz, tanto verticalmente –es decir, desde el nivel local hasta el nivel internacional– como “lateralmente” –o sea, en las operaciones sobre el terreno y en los procesos de consolidación de la paz.
3. **Preparar a los niños y a los jóvenes para convertirse en fuerzas para la paz y la prevención de los conflictos.** Los niños y los jóvenes son una parte integral de las medidas efectivas para prevenir los conflictos y construir la paz y, por lo tanto, cualquier iniciativa que trate de hacer frente a las causas estructurales y más inmediatas de los conflictos debe incluirlos. El diseño de los programas debe facilitar su participación, ser

apropiado para sus capacidades en desarrollo, y reflejar sus aportes y puntos de vista. Esto no debe ser un simple formalismo; más bien, debe acompañarse de acciones concretas.

4. **Velar por que toda la programación humanitaria y de desarrollo tome en cuenta la dinámica de los conflictos.** Los agentes humanitarios y de desarrollo, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben evaluar la forma como sus programas y sus estrategias repercuten en los conflictos y en la paz. El objetivo es comprender mejor los posibles factores de riesgo, las tensiones subyacentes y las capacidades con que cuentan los niños y los jóvenes para prevenir los conflictos y consolidar la paz. Esto implica integrar mejor las cuestiones que

afectan a los niños en las intervenciones más generales de resolución de conflictos y consolidación de la paz. Todos los programas dirigidos a los niños deben ser más sensibles a la dinámica de los conflictos.

5. **Reunir e intercambiar datos sobre los niños, la consolidación de la paz y la prevención de los conflictos.** Todos los agentes, incluidos los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil, deben supervisar y evaluar los programas de consolidación de la paz, a fin de conocer las capacidades de los niños y los jóvenes que participan en ellos. Se debe reunir información que sirva después para orientar la aplicación de enfoques sensibles a los conflictos en las fases de desarrollo, transición posterior a los conflictos y emergencia. ■

RECURSOS ÚTILES

Alianza Mundial para la Prevención de Conflictos Armados, <www.gppac.net>.

Campaña Mundial de Educación para la Paz, <www.haguepeace.org/index.php?action>.

‘Children and Security Sector Reform’, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, <www.dcaf.ch/children-security/_publications.cfm>.

Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, <www.un.org/peace/peacebuilding/>.

Programa de educación para la paz de la Red Interinstitucional para la Educación en Situaciones de Emergencia, <www.ineesite.org/peaceed>.



Sede de las Naciones Unidas © UNICEF/NYHQ2007-1548/Markisz



10

**LOS JÓVENES EXIGEN
ACCIONES CONCRETAS**

“Ante todo, los niños que sobrevivieron a los conflictos deben contar sus historias. Los demás debemos escucharlos y actuar sobre la base de esos relatos.” – Mujer joven, 17 años, Reino Unido

Con el objeto de allanar el camino hacia el futuro, durante la elaboración de este examen decenal del Estudio Machel se recogieron los puntos de vista de 1.700 niños y niñas de 92 países. El material se reunió en un folleto paralelo de La Juventud Opina, que se dio a conocer como parte de la presentación a la Asamblea General en 2007. El folleto destacó ocho peticiones –o “exigencias”, en palabras de los niños– que ellos aspiran a que se hagan realidad en sus comunidades y en el mundo entero:

- Queremos que nuestros derechos sean respetados.
- Queremos justicia y protección contra la violencia.
- Queremos aprender.
- Queremos gozar de buena salud.
- Queremos tener trabajo y medios para sobrevivir.
- Queremos más apoyo y atención para los niños y niñas excluidos y olvidados.
- Solo queremos ser niños.
- Queremos participar.

Debido a que el centro de interés de este informe es la acción, posteriormente se realizó una encuesta de seguimiento entre organizaciones juveniles para identificar mecanismos que permitieran satisfacer las exigencias mencionadas. Las organizaciones juveniles a menudo tienen más capacidad que las de los adultos para comprender a los niños y relacionarse con ellos. Y gracias a su experiencia, muchas pueden hacer recomendaciones prácticas sobre los recursos y el apoyo necesarios para que su gestión sea eficaz a nivel

local. El discernimiento, la energía y la creatividad con que respondieron los niños, mostraron a las claras que tienen la determinación y las aptitudes para convertirse en fuerzas positivas para lograr la transformación de sus sociedades.

Aun cuando el tiempo y los recursos disponibles para la encuesta de seguimiento no se prestaron para hacer una gran labor de divulgación, se recibieron respuestas positivas de organizaciones juveniles del Afganistán, Camboya, Haití, el Iraq, la República Democrática del Congo, Somalia y Timor-Leste. Se pidió a las organizaciones que examinaran las ocho exigencias enumeradas anteriormente, que consultaran con miembros de sus organizaciones y comunidades y que respondieran las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son las necesidades más urgentes en su comunidad?
2. ¿Qué se debe hacer para satisfacer esas necesidades?
3. ¿Qué apoyo requieren los niños, los jóvenes y sus organizaciones para contribuir a este cambio?

Entre las organizaciones participantes, que trabajan a nivel comunitario en temas que van desde la protección de los derechos de la infancia hasta la capacitación en medios de comunicación para la solución de los conflictos, figuraron las siguientes:

- **Centro de Salud y Desarrollo para las Mujeres del Afganistán (Kabul, Afganistán).** Trabajando en los campos de la salud, la educación, la formación profesional y el fomento de la capacidad, ejecuta proyectos relacionados con los

derechos de las mujeres y la violencia por razón de género contra las niñas y las mujeres del Afganistán.

- **Asociación para la Promoción de la Salud del Pueblo (Phnom Penh, Camboya).** Ofrece servicios de salud y capacitación en aptitudes para la vida cotidiana. Cuenta con un centro juvenil y brinda servicio de asesoramiento a los jóvenes de Phnom Penh.
- **Action des jeunes pour le Développement Communautaire et la Paix (Goma, República Democrática del Congo).** Promueve los derechos humanos y la protección de los niños y los jóvenes marginados. Además, ofrece capacitación y espacios seguros para solucionar pacíficamente las controversias.
- **Concelho Nacional Juventude de Timor-Leste (Timor-Leste):** Fomenta la capacidad de las organizaciones juveniles tendiendo puentes entre el Gobierno y los organismos donantes. Así mismo, facilita la reintegración de las comunidades mediante el diálogo y las campañas en favor de la paz.
- **Union des Amis Socio Culturels d'Action en Développement (Puerto Príncipe, Haití).** Respalda la creación de grupos juveniles locales y suministra material de enseñanza y formación en educación, atención de la salud, derechos humanos y medio ambiente.
- **Coalición Democrática de Iraq para la Promoción de la Autonomía de los Jóvenes (Bagdad, Iraq).** Mejora las oportunidades de los jóvenes mediante la alfabetización,

la capacitación en liderazgo y la promoción de los derechos de los niños, las niñas y las mujeres.

- **Organización de Desarrollo Juvenil (Bosaso, Somalia).** Ofrece programas de desarrollo juvenil basados en los deportes, la educación, la salud y la creación de empleo. También capacita a los jóvenes en el uso de los medios de difusión para beneficio de sus comunidades.

LLAMAMIENTOS A LA ACCIÓN

El llamamiento más urgente que hicieron los miembros de estas organizaciones juveniles se refirió a la necesidad de crecer y llegar a la edad adulta sin sufrir ningún tipo de violencia. Aclararon que cuando el conflicto armado compromete la seguridad de los niños, la violación sistemática de sus derechos no se hace esperar.

Cuando no hay seguridad, los niños y los jóvenes sufren la denegación del derecho a asistir a la escuela; no pueden jugar ni competir entre sí, y dejan de adquirir las aptitudes necesarias para poder trabajar en el futuro. Pierden, así mismo, el derecho a participar en la adopción de decisiones que afectan sus vidas, sus comunidades, sus países y, en últimas, el mundo entero.

El papel de la comunidad es clave. En sus recomendaciones, los niños y los jóvenes insistieron en la importancia de buscar soluciones a través del diálogo con los padres y las personas mayores de las localidades. Se considera que las familias y las comunidades no solo tienen la capacidad de responder a las necesidades psicosociales, educativas y sanitarias de los niños, sino también de propiciar la paz y la tolerancia.

La mayoría de las recomendaciones admiten que el Estado es el principal responsable de la protección y el cuidado de los niños, especialmente de los que han sufrido maltrato y explotación. Pero las organizaciones dirigidas por jóvenes también presionaron para que en sus comunidades se produjeran cambios, y pusieron énfasis en la obligación que tienen los gobiernos de hacerlo, mediante una mejor aplicación y vigilancia de las políticas vigentes. A continuación se describen las inquietudes que surgieron con más frecuencia, junto con ejemplos de recomendaciones concretas:

Seguridad y justicia

Los jóvenes piden leyes más estrictas y una mejor aplicación del principio de legalidad, sobre todo en las zonas rurales. Consideran que existen claros vínculos entre la seguridad y la consolidación de la paz, la educación para la paz y el diálogo constructivo entre los jóvenes y las autoridades. En sus respuestas, hacen hincapié en las medidas preventivas que favorecen la paz y la tolerancia en el seno de sus comunidades, y hacen, específicamente, las siguientes recomendaciones:

- Ofrecer cursos sobre los temas de la paz y la tolerancia, como alternativa a las “campañas de odio” (República Democrática del Congo).
- Ofrecer capacitación sobre temas relacionados con la justicia de menores a la fuerza de policía, los funcionarios judiciales y todas las personas involucradas en la atención en instituciones (Somalia).
- Organizar cursos sobre coexistencia pacífica y solución de conflictos

por medios no violentos destinados a los progenitores (Iraq).

Acceso a servicios básicos

Los jóvenes consideran que la educación, la atención médica y los alimentos nutritivos son vitales para su desarrollo. Proponen que las organizaciones no gubernamentales y los organismos humanitarios hagan cuanto sea necesario para llegar a las zonas donde los gobiernos no están en condiciones de prestar servicios básicos, o son renuentes a hacerlo. Piden más apoyo para la educación basada en el hogar, e incentivos financieros para los padres, cuando la educación no esté al alcance de todos los niños o las familias carezcan de los medios económicos para mandar a sus hijos a la escuela. También piden que se les facilite información sobre salud, enfermedades y nutrición dirigida especialmente a ellos, e insisten en que los centros de salud brinden servicios para las personas de su edad. En concreto, las organizaciones juveniles recomiendan:

- Ofrecer la alternativa de la educación basada en el hogar, cuando la asistencia de las niñas a la escuela comunitaria plantee grandes dificultades (Afganistán).
- Mejorar la calidad de los servicios de salud comunitarios y la protección de los derechos de los clientes jóvenes (Camboya).
- Ayudar a los jóvenes a suministrar información a sus pares sobre temas útiles para sus vidas, por ejemplo, a través de revistas juveniles (Somalia).

Oportunidades culturales y recreativas

Los jóvenes piden espacios seguros y centros comunitarios donde los niños y ellos puedan jugar, interaccionar y desarrollarse libremente. Proponen que esos lugares se administren en colaboración con la gente joven y los dirigentes de las comunidades. También piden más oportunidades de participar en eventos culturales y artísticos en los cuales se puedan expresar. Más específicamente, recomiendan:

- Construir patios de juego e instalaciones recreativas en las escuelas, y dotar a las playas, las bibliotecas y los museos de espacios seguros y adaptados a las necesidades de los niños y las niñas (Timor-Leste).
- Alentar a las escuelas para que organicen actividades culturales y artísticas, como obras de teatro y eventos musicales (Iraq).
- Crear espacios públicos y patrocinar actividades que reduzcan el ocio y el estrés entre los niños y los jóvenes (Haití).

Oportunidades de empleo

Los jóvenes piden formación profesional y programas de desarrollo de aptitudes profesionales acordes con el mercado laboral de cada localidad. También proponen que se otorguen incentivos para estimular a los jóvenes a convertirse en empresarios en diversos ámbitos, entre ellos, la gestión de la degradación medioambiental. Los gobiernos pueden aprovechar las obras públicas para ofrecer empleo a los jóvenes. Sin embargo, estos reconocen que existen oportunidades en los países devastados por la guerra,

donde el sector privado suele ir un paso adelante en materia de apoyo a los medios de subsistencia. Proponen, en concreto:

- Lograr que los programas de formación profesional beneficien tanto a los niños como a las niñas estudiantes (Afganistán).
- Cooperar con los consejos juveniles locales para capacitar técnica y profesionalmente a los jóvenes de sus comunidades (Camboya).
- Otorgar microcréditos a las familias pobres (especialmente a las mujeres) y a los jóvenes, con el propósito de que puedan ganar el sustento y combatir el hambre (Haití y el Iraq).
- Promover el empleo y las oportunidades económicas entre la juventud, como mecanismo para acabar con la marginación, el abandono y la violencia socioeconómica contra los niños y las personas jóvenes (República Democrática del Congo).

Compromiso y participación

Los jóvenes piden oportunidades reales de participación en el diálogo con las comunidades y los gobiernos. Las encuestas se refieren a la importancia de varios mecanismos para lograr esta participación, como la formulación de políticas nacionales para la juventud, la representación en los órganos gubernamentales de adopción de decisiones y el establecimiento de estructuras juveniles en las escuelas y las organizaciones no gubernamentales locales. En breve, los jóvenes reconocen que hay muchas

oportunidades de participación, pues todos esos órganos tienen programas y actividades que los afectan. No obstante, quisieran que un grupo más diverso de muchachos y muchachas los representara, un grupo que no se limite al ámbito urbano ni a los afortunados que tienen asiento en los comités y los consejos nacionales juveniles. Las organizaciones de jóvenes hacen las siguientes recomendaciones:

- Incrementar la participación de los jóvenes social y económicamente marginados, y dotarlos de las aptitudes necesarias para que puedan participar eficazmente (República Democrática del Congo).
- Crear consejos y redes juveniles que elaboren políticas y programas, con apoyo de las comunidades, las organizaciones no gubernamentales, el Gobierno y los donantes (Camboya).
- Facilitar la formación de grupos y redes que permitan a los jóvenes organizarse y abordar los problemas de sus comunidades (Haití).

¿QUÉ NECESITAN LOS JÓVENES?

A través de todo el proceso de consultas para este examen, los niños y los jóvenes manifestaron un firme deseo de participar en las decisiones que los afectan directa e indirectamente. Las organizaciones juveniles –y, por ende, la gente joven, en general– requieren apoyo para que su participación sea legítima y eficaz.

El mayor obstáculo con que tropiezan muchas organizaciones es la falta de financiación. Si bien los jóvenes pueden alcanzar resultados

trabajando como voluntarios y utilizando creativamente sus propios recursos (generalmente muy limitados), se requieren fondos para crear organizaciones sólidas y programas que beneficien e involucren a los jóvenes marginados.

Aun cuando muchos jóvenes son conscientes de las necesidades de sus comunidades, con frecuencia carecen de la experiencia y el conocimiento para trabajar con “el sistema”. Es importante que reciban capacitación en temas como gestión de proyectos y redacción de solicitudes, y formación técnica en labores de promoción y política.

Los jóvenes desean trabajar hombro a hombro con los adultos en la búsqueda de soluciones para los problemas de sus comunidades y países. Aun cuando poseen la creatividad y la energía para marcar la diferencia, la experiencia y la orientación de los adultos pueden enriquecer enormemente su labor.

Las organizaciones consultadas también captaban claramente los aportes que podrían hacer por medio de los parlamentos y los consejos juveniles e infantiles, entre otros mecanismos. Aunque esperan que sus gobiernos les faciliten los espacios para funcionar, desean mantener su independencia, tomar sus propias decisiones, emprender campañas de sensibilización sobre temas clave, movilizar a sus pares y actuar de vínculo entre sus comunidades y sus gobiernos.

Por último, los niños y los jóvenes consultados desean sentirse respaldados al ponerse en contacto con otras organizaciones juveniles y con gente joven y niños que viven en circunstancias similares. Estas redes les proporcionan un sentido de solidaridad

y de entendimiento mutuo. De común acuerdo, pueden identificar actividades e ideas que han funcionado; además, pueden aprender mucho unos de otros.

PRIORIDADES PARA SEGUIR ADELANTE

Las organizaciones juveniles consultadas hicieron hincapié en que las soluciones deben basarse en sus comunidades. Pero también reconocieron que los gobiernos y la comunidad internacional tienen la importante función de asegurar la existencia de políticas apropiadas y su aplicación.

Con el objeto de avanzar hacia el cumplimiento pleno y eficaz de las exigencias de los niños y los jóvenes, las organizaciones juveniles plantearon las siguientes prioridades:

- Mejorar la seguridad en sus comunidades mediante procedimientos judiciales sensibles a las necesidades de los niños, y prestar más atención a las medidas de prevención y consolidación de la paz.
- Adoptar enfoques alternativos para garantizar su acceso a los

servicios básicos, incluyendo disponibilidad de información sobre salud y oportunidades educativas apropiadas al contexto, al igual que una difusión más amplia en las zonas rurales.

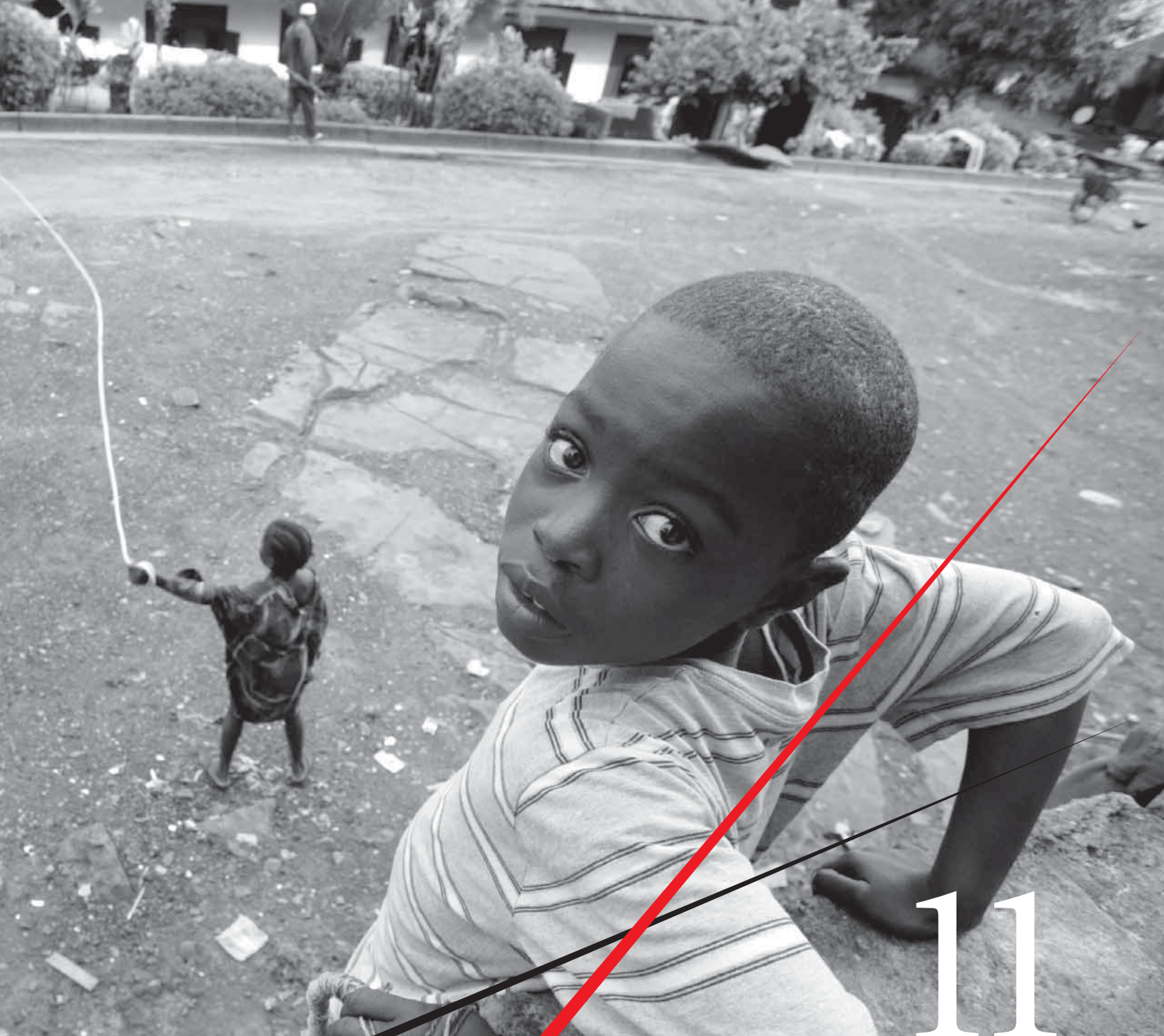
- Establecer espacios para compartir con sus compañeros y expresarse por diversos medios, como cultura, música y deportes.
- Crear oportunidades para adquirir conocimientos básicos que les permitan desenvolverse en la vida cotidiana, y brindar más apoyo a programas de empleo que reflejen las necesidades de sus comunidades.
- Establecer canales institucionalizados para su participación activa y continua, de manera que puedan ayudar a moldear las decisiones que afectan sus vidas.
- Disponer de mayores recursos y de orientación mientras se organizan para trabajar con sus pares, adultos y otras personas en la búsqueda de soluciones para los problemas que agobian a sus comunidades. ■

RECURSO ÚTIL

Oficina del Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados, Red Global de Acción Juvenil, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNICEF y Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, “*Will You Listen?*” *Young voices from conflict zones*, folleto paralelo al Examen Estratégico Decenal del Estudio Machel, Nueva York, octubre de 2007.



Liberia © UNICEF/NYHQ2007-2212/Pirozzi



**DE CARA AL FUTURO:
UNA PLATAFORMA
DE RECOMENDACIONES
Y MEDIDAS ESENCIALES**

Las siguientes recomendaciones amplían las conclusiones que se presentaron a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2007, y son resultado de exhaustivas consultas entre Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y expertos en el tema del desarrollo.

Como se ha demostrado a lo largo de esta publicación, debemos reavivar nuestra voluntad política, nuestra capacidad de decisión y nuestras acciones sobre el terreno para mantener la dinámica del progreso y hacer realidad las aspiraciones y las recomendaciones del Estudio de Graça Machel de 1996. Aparte de las detalladas recomendaciones de Machel, los compromisos que adquirieron los Estados Miembros durante la última década a través de la Asamblea General –especialmente los principios esbozados en Un mundo apropiado para los niños–, el Consejo de Seguridad, los organismos regionales y otros mecanismos constituyen un punto de referencia para los pasos que deberemos dar en el futuro.

RECOMENDACIONES

A. APLICACIÓN UNIVERSAL DE LAS NORMAS INTERNACIONALES Y FIN DE LA IMPUNIDAD

Recomendación 1: Lograr la adhesión universal a los principios y las normas internacionales

(a) Los Estados Miembros deben respetar las normas internacionales vigentes y cumplir esas obligaciones mediante una reforma legislativa nacional acelerada y una aplicación y vigilancia sistemáticas:

- Los Estados Miembros y los organismos de las Naciones Unidas deben establecer procedimientos para garantizar que las conclusiones y las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre los Niños y los Conflictos Armados, el Comité de los Derechos del Niño, el Consejo de Derechos

Humanos y otros órganos se difundan estratégicamente a diferentes grupos, entre ellos, la sociedad civil, los niños, el público, los actores armados no estatales y los profesionales que se desempeñan en campos conexos, como los miembros de la Policía, los funcionarios de la rama judicial y los militares, así como también las autoridades en medicina y en cuestiones relacionadas con los inmigrantes y los refugiados.

- Los actores de la sociedad civil, tales como las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales, deben recibir apoyo para elaborar informes independientes sobre la aplicación de tratados –entre ellos, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados– y presentarlos a los órganos de los tratados pertinentes.
 - A fin de establecer parámetros que permitan evaluar la aplicación, los actores de la sociedad civil deben recibir apoyo, a nivel nacional, para hacer seguimiento sostenido a las recomendaciones de los órganos de los tratados pertinentes, incluyendo vigilancia.
- (b) Los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas deben seguir examinando la necesidad de establecer nuevos instrumentos y mecanismos jurídicos para la aplicación:
- El Consejo de Derechos Humanos debe procurar que las observaciones finales y las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño en torno a los informes presentados por los Estados Partes sobre la aplicación del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados formen la base del Examen Periódico Universal.
 - En cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados
- Miembros, y de conformidad con las instituciones internacionales humanitarias y de derechos humanos, el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos debe incluir información sobre violaciones graves cometidas contra niños en las situaciones de conflicto armado.
- (c) Todos los Estados Miembros y otros interesados deben apoyar oficialmente las normas y las directrices que mejoren la protección de los niños, y velar por su aplicación sistemática:
- Los Estados Miembros, las entidades de la sociedad civil, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben incorporar criterios legales y programáticos sobre los niños y los conflictos armados en las políticas organizacionales y en los documentos operacionales, por ejemplo, los procedimientos operativos estándar, los manuales y los planes estratégicos. En este sentido, será útil que el Comité de los Derechos del Niño considere la posibilidad de incluir estas normas y directrices en sus recomendaciones a los Estados Miembros para convertir el derecho internacional en legislación nacional.
 - Los progresos en materia de armonización de las normas institucionales, gubernamentales y de los donantes deben supervisarse sistemáticamente por medio de un marco estándar de indicadores y parámetros.
 - El Comité Permanente entre Organismos debe velar por que las normas relativas a los niños afectados por los conflictos se incorporen en las nuevas directrices e instrumentos de evaluación de los grupos temáticos. En particular, las directrices del Plan Común de Acción Humanitaria deben articular claramente los objetivos estratégicos relacionados con los niños.

“Nosotros SOMOS el futuro y la gente debe darse cuenta de eso. Pero estamos heredando un mundo muy inestable.” – Mujer joven, 16 años, Colombia

**Recomendación 2:
Poner fin a la impunidad por
las violaciones cometidas
contra los niños**

(a) Los Estados Miembros deben asegurar la investigación y el enjuiciamiento sistemático y oportuno de los delitos cometidos contra niños durante un conflicto armado, y proporcionar asistencia a las víctimas.

(b) Los Estados Miembros deben aplicar medidas especiales, incluso sanciones si procede, contra personas y partes en un conflicto y otras entidades, incluido el sector privado, que dentro de su jurisdicción continúen cometiendo graves violaciones contra los niños en situaciones de conflicto armado o sean cómplices de esas violaciones:

- El Consejo de Seguridad debe establecer mecanismos que permitan adoptar sanciones en todas las situaciones que involucren niños en contextos de conflicto armado, y debe estudiar la posibilidad de crear un comité de sanciones. El Consejo de Seguridad debe dar la misma prioridad a todas las categorías de violaciones graves y a todas las situaciones que causen preocupación respecto de los niños.

- Todos los Estados Miembros deben adoptar medidas destinadas, concretamente, a poner fin a la impunidad

por las violaciones cometidas contra los niños en los conflictos armados. Esas medidas deben incluir, entre otras cosas, la adopción de disposiciones extraterritoriales para delitos relacionados con niños; asegurar que las disposiciones nacionales se ajusten a las normas y providencias de la Corte Penal Internacional; aplicar el principio de universalidad cuando proceda; hacer que la legislación nacional tipifique como delito el comercio de armas a países donde se sabe que existe reclutamiento ilegal y utilización de niños soldados; adoptar medidas para combatir el lavado de dinero; y congelar los activos de las personas o las entidades legales acusadas de graves violaciones contra los niños en los conflictos armados.

(c) Con el fin de proteger a los niños, las Naciones Unidas deben, cuando proceda, iniciar un diálogo con las partes en conflicto, incluso con los agentes no estatales, y establecer sistemas para exigir cuentas a los agentes no estatales:

- En lo posible, las Naciones Unidas deben buscar el diálogo con todas las partes en conflicto y apoyar el desarrollo de planes de acción de duración determinada que tengan por objeto detener el reclutamiento y la utilización de niños, en contravención del derecho internacional aplicable, y hacer

frente a todas las violaciones y abusos contra los niños, en estrecha colaboración con la Oficina del Representante Especial del Secretario General, así como también con UNICEF y los equipos de tareas de las Naciones Unidas en los países que se encargan de la supervisión y la presentación de informes. Se debe asegurar la vigilancia y supervisión constantes de los planes de acción.

**Recomendación 3:
Dar prioridad a la seguridad
de los niños**

(a) En todo lo que se refiere a la seguridad, las partes en conflicto deben recordar que los derechos de los niños no se pueden derogar, y deben proteger a los niños contra la muerte, las lesiones, los daños, la detención y el arresto arbitrario, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes.

(b) Todas las partes en conflicto deben garantizar el acceso y la prestación de asistencia humanitaria en condiciones de seguridad y sin trabas a todos los niños, en colaboración con los organismos humanitarios:

- Para superar las dificultades de responder en entornos caracterizados por la inseguridad, los Estados Miembros, los organismos de las Naciones

Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben trabajar mancomunadamente en la formulación de estrategias comunes e iniciativas de promoción, en busca de mejorar el acceso con fines humanitarios.

- Los gobiernos interesados y otros actores deben velar por que las comunidades de refugiados y desplazados internos que viven en campamentos y asentamientos, o en sus alrededores, tengan mejores condiciones de seguridad.

(c) Los Estados Miembros deben cumplir los compromisos contraídos en virtud del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos (documento de las Naciones Unidas A/CONF. 192/15) en los planos nacional, regional y mundial. Deben aplicar los instrumentos jurídicos vigentes sobre las minas terrestres y los restos explosivos de guerra y elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las municiones en racimo:

- Los Estados deben examinar sus legislaciones y sus prácticas internas para frenar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras hacia países donde se cometen graves violaciones contra los niños. Se debe criminalizar el incumplimiento de los embargos de armas y enjuiciar a los responsables.

- De conformidad con el Programa de Acción de las Naciones Unidas, los Estados Miembros deben registrar en sus informes nacionales las medidas que han tomado, o que necesitan tomar, para proteger a los niños contra las armas pequeñas y ligeras.
- Se insta a los Estados a ratificar la Convención sobre Municiones en Racimo, adoptada en mayo de 2008, y a respaldar activamente su aplicación.

Recomendación 4: Fortalecer la vigilancia y la presentación de informes

- (a) Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben establecer un sistema inclusivo con un marco común, que tenga indicadores acordados y disposiciones sobre el desglose de datos, para reunir, verificar, analizar y presentar oportunamente información acerca de todas las repercusiones sobre los niños y las violaciones de sus derechos, y aumentar los recursos humanos y financieros destinados a ello:
- Se exhorta a los interesados principales, incluyendo a los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales, a dedicar mayores recursos humanos y financieros a la consolidación de

los mecanismos de vigilancia, presentación de informes y respuesta. Debido a que constituyen una parte integral del Mecanismo de Supervisión y Presentación de Informes a nivel mundial, los donantes deben seguir financiando actividades encaminadas a prevenir y responder a las violaciones graves contra los niños. También es importante fomentar las capacidades de los aliados y de los sistemas en los planos nacional y local.

(b) Respecto de la Resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, hay que aumentar como corresponda la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas encargadas de aplicar el mecanismo previsto en la resolución, tanto en el terreno como en las sedes:

- El Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre los Niños y los Conflictos Armados, establecido conforme a la Resolución 1612 (2005), también debe asegurarse de contar con la capacidad y el apoyo necesarios para examinar oportunamente los informes, y para preparar, presentar y hacer seguimiento de sus conclusiones y recomendaciones.

Recomendación 5: Promover la justicia de menores

(a) Los Estados Miembros deben respetar los principios, las normas y las directrices internacionales



Georgia © UNICEF/NYHQ2008-0689/Volpe

sobre la justicia de menores y velar por que sus legislaciones y sus sistemas nacionales traten a todos los menores de una forma que tenga en cuenta su vulnerabilidad especial, por ejemplo, proporcionándoles acceso a la asistencia letrada; haciendo hincapié en la prevención y la reintegración, recurriendo a la detención únicamente como último recurso y separando a los menores de los adultos:

- Los Estados Miembros, en colaboración con los donantes, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben establecer o mantener sistemas nacionales que incluyan un sistema separado de justicia para los menores y promueva enfoques de restitución y alternativas a la privación de la libertad.
- Las políticas y los programas de los organismos de las Naciones Unidas deben concordar con la Nota de Orientación del Secretario General: Enfoque de las Naciones Unidas a la Justicia de Menores (septiembre de 2008). Tanto los Estados Miembros como los organismos de las Naciones Unidas deben integrar las inquietudes de los niños en las reformas de los sectores legislativo, judicial y de seguridad, incluyendo las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley, como la Policía.

(b) Los Estados Miembros deben promover el estado de derecho, garantizando el acceso de los niños a la justicia, para lo cual deben determinar y combatir los obstáculos encontrados por los niños en sus sistemas jurídicos:

- Para mejorar el acceso de los niños a la justicia, las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben apoyar, por una parte, los servicios legales y paralegales de base comunitaria dirigidos a los niños, las familias y las comunidades y, por otra parte, la potenciación jurídica de los niños y sus comunidades.

(c) Los Estados Miembros deben establecer mecanismos especiales para los niños a fin de promover su participación en las decisiones que los afectan, y su protección en todos los sistemas de justicia, incluso en los procesos judiciales de transición:

- Los Estados Miembros y la comunidad internacional deben apoyar la participación de los niños en los procesos de justicia de transición, de acuerdo con los intereses de los niños, y recurrir a buenas prácticas en materia de iniciativas de protección infantil y procedimientos favorables a los niños. Además, deben proporcionar recursos adecuados para reforzar los procesos de justicia de transición, los programas conexos para la atención de los niños, y

la inclusión de los menores en programas de reparación.

B. ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS NIÑOS DURANTE LOS CONFLICTOS ARMADOS

Recomendación 6: Asegurar el acceso a los servicios básicos

(a) Los Estados Miembros deben asegurar la continuidad de un conjunto integrado de servicios básicos, como educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, iniciativas de lucha contra el VIH y el SIDA, salud reproductiva, apoyo psicosocial y servicios sociales; deben asegurar la disponibilidad de esos servicios y eliminar todas las barreras que impiden el acceso a ellos, incluyendo los costos:

- Los miembros del Comité Permanente entre Organismos (entidades de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales) deben seguir trabajando armoniosamente en la elaboración de instrumentos comunes para realizar evaluaciones integradas rápidas, y de otras herramientas para la gestión de la información, y deben seguir perfeccionando los instrumentos existentes. Adicionalmente, deben velar por que los datos se desglosen por grupos de edades, género, origen étnico y otros criterios fundamentales.

Debemos reavivar nuestra voluntad política, nuestra capacidad de decisión y nuestras acciones sobre el terreno para mantener la dinámica del progreso y hacer realidad las aspiraciones y las recomendaciones del estudio de Graça Machel de 1996.

(b) Las entidades de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los donantes deben velar por que el apoyo a los servicios básicos se ajuste a los sistemas gubernamentales, incluso cuando los prestan proveedores no estatales, y se mantenga en todas las etapas de un conflicto:

- Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben respaldar el objetivo de transferir funciones al gobierno y a la sociedad civil; esto requiere integrar las acciones gradualmente en las políticas, los planes y los programas y, al mismo tiempo, desarrollar y fortalecer las capacidades nacionales.
- A fin de ampliar la escala de las actividades y beneficiar más a los niños, se debe hacer hincapié en la integración de los sectores y los sistemas, para facilitar la coordinación de una respuesta entre los gobiernos nacionales, los miembros de la sociedad civil y los actores internacionales. Los donantes y los aliados internacionales deben ser conscientes de que este es un proceso a largo plazo, y deben estar dispuestos a asignar recursos para que tenga éxito.

**Recomendación 7:
Apoyar estrategias de
reintegración inclusivas**

(a) Los interesados deben procurar que la liberación y las estrategias

y actividades de reintegración se ajusten a los Compromisos y Principios de París y a las Normas Integradas para el Desarme, la Desmovilización y la Reintegración; entre otras cosas, deben abarcar a todas las niñas y niños afectados por conflictos:

- Los organismos de las Naciones Unidas, las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales deben asegurarse de que las normas sobre reintegración se fundamenten en los derechos, se ajusten a un enfoque integrador de base comunitaria y a una programación multisectorial, y tengan especialmente en cuenta el género y la edad.
- Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben promover un examen bianual de la financiación de la reintegración para garantizar que la financiación sea flexible y a largo plazo, y que se cubran los déficit de financiación de los programas.

(b) Las estrategias deben asegurar la sostenibilidad a largo plazo y los enfoques comunitarios, y hacer hincapié en el apoyo a la educación y los medios de vida, con estrategias de empleo para los jóvenes y análisis de mercado. Se debe prestar especial atención a las niñas, por ejemplo, garantizándoles acceso confidencial al apoyo para su reintegración a fin

de mitigar la estigmatización:

- Los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben integrar mejor las inquietudes sobre la reintegración de los niños en marcos socioeconómicos y estrategias nacionales de mayor alcance. De igual manera, deben recalcar que un objetivo crucial para la consolidación de la paz y una estrategia para prevenir el reclutamiento por primera y segunda vez es crear vínculos entre la educación, la capacitación técnica y el desarrollo socioeconómico.
- Los donantes y los organismos de protección deben invertir más fondos en investigación y evaluación, con el propósito de mejorar la base de conocimientos para apoyar la reintegración y, en particular, sobre el bienestar de los niños que no participan en los procesos oficiales de desmovilización.

**Recomendación 8:
Poner fin a la violencia
basada en el género**

(a) Con apoyo de organismos de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales, los Estados Miembros deben tener como prioridad proteger a los niños de la violencia basada en el género, y aprobar leyes nacionales

apropiadas e investigar y procesar sistemática y oportunamente esos delitos, de conformidad con los deseos de los supervivientes:

- A través de la Iniciativa de las Naciones Unidas contra la Violencia Sexual en los Conflictos, los organismos de las Naciones Unidas, los ministerios pertinentes y las organizaciones no gubernamentales deben ayudar a ampliar la escala de la asistencia a los niños supervivientes. Esto comprende prevención y respuesta multi-sectorial; atención a las perspectivas que tienen en cuenta el género y la edad de los niños; e integración de servicios gratuitos para los sobrevivientes en las instituciones existentes.
- (b) Todos los interesados deben prestar atención especial a las necesidades específicas de los niños que han sobrevivido la violencia, que son diferentes de las de los adultos, y lograr que se inviertan recursos suficientes en campañas de sensibilización de las comunidades y en iniciativas de educación destinadas a los niños y los hombres, las niñas y las mujeres:
- Para combatir los factores sociales, culturales, económicos y políticos que conducen a la violencia, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben velar por que se inviertan recursos adecuados en estrategias de información pública y educación dirigidas a los hombres y los niños. Esto implica promover, a nivel de las comunidades, actitudes y comportamientos equitativos desde el punto de vista del género, y la participación de los jóvenes en la organización de campañas y en la elaboración de mensajes clave.
- (c) Además de tomar medidas contra los autores de ese tipo de actos de violencia, como parte de la estrategia de prevención de la explotación y los abusos sexuales, todos los interesados deben asignar el máximo grado de importancia a las medidas de apoyo a los medios de vida, sobre todo para las mujeres y las niñas:
- Los organismos de las Naciones Unidas, los aliados internacionales y las organizaciones no gubernamentales deben apoyar las medidas que favorecen el acceso a la educación y a los medios de subsistencia, sobre la base de análisis integrales que toman especialmente en cuenta a las niñas y a sus familias. Esto implica, específicamente, formar asociaciones con el sector privado para poner en marcha estrategias de empleo a largo plazo y brindar oportunidades de aprendizaje, formación profesional y técnica, evaluación de mercados participativos, crédito y micropréstamos.
- (d) Los Estados Miembros, especialmente los países que aportan contingentes, y el sistema de las Naciones Unidas deben intensificar los esfuerzos y asegurar que haya sistemas rigurosos para investigar y abordar, con prontitud, denuncias de explotación y abuso sexuales que abarquen la capacitación sistemática, la capacidad de investigación especializada, penas más severas contra los autores de la violencia, mecanismos de remisión de casos a agentes especializados en la protección de niños y la aprobación y aplicación de una política amplia que tenga en cuenta las necesidades de los niños para ayudar y apoyar a las víctimas:
- Los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales deben aplicar códigos de conducta estandarizados y sistemáticos para la violencia y la explotación sexuales, incluyendo una política unificada de cero tolerancia hacia todo el personal humanitario y de mantenimiento de la paz, y mecanismos de queja a los cuales tengan acceso los niños.

C. FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD, LOS CONOCIMIENTOS Y LAS ASOCIACIONES

Recomendación 9: Mejorar la capacidad y los conocimientos para proporcionar cuidados de calidad a los niños y protegerlos

- (a) A fin de abordar la falta de conocimientos especializados y de experiencia de los programas, los Estados Miembros y otros interesados deben invertir más en crear una capacidad nacional e internacional, y luego fortalecerla y ampliarla, en todos los sectores, así como en la adquisición y la gestión de conocimientos. La investigación debe ajustarse más a las necesidades sobre el terreno y documentarse, difundirse y aplicarse:
- Los interesados clave, como los Estados Miembros, las organizaciones regionales y las entidades de las Naciones Unidas deben invertir recursos significativos en la creación de la base de servicios de expertos en protección infantil, lo que comporta la capacitación de los proveedores locales de servicios y el fomento de la capacidad de las instituciones nacionales. Los resultados de la capacitación se deben evaluar periódicamente con métodos para medir los conocimientos.
 - Las Naciones Unidas deben establecer un sistema mundial de gestión de la información. Este debe aprovechar los sistemas existentes de recopilación de datos; trabajar con instituciones especializadas en investigación para diseñar conjuntamente una metodología que ayude a reunir, cotejar, analizar y distribuir datos sobre los niños afectados por los conflictos; y establecer indicadores previamente acordados y relacionados con el contexto del programa.
 - Como parte de la reforma humanitaria y del enfoque de gestión por grupos temáticos,

se requiere una mayor cooperación para formular indicadores que faciliten el análisis de las múltiples y variadas experiencias de los niños y los jóvenes en las situaciones de conflicto.

**Recomendación 10:
Asegurar el carácter complementario de los principales agentes e integrar las preocupaciones sobre los niños y los conflictos armados**

(a) Todos los interesados, incluidos las entidades de las Naciones Unidas, los donantes y las organizaciones no gubernamentales, deben seguir mejorando la complementariedad y la cooperación entre los mandatos interrelacionados. Deben establecerse referencias para integrar mejor las inquietudes de los niños afectados por los conflictos armados en las políticas, las prioridades y los programas de las entidades de las Naciones Unidas, y en los procesos institucionales:

- Las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y los miembros de la sociedad civil deben establecer mecanismos de asociación nacionales y subnacionales, de conformidad con los equipos encargados de las asociaciones a nivel de países acordados por la Alianza Mundial para la Asistencia Humanitaria.

- Se deben realizar evaluaciones periódicas para medir los avances logrados en este sentido, en función de criterios concretos: (i) el grado al cual los problemas que afectan a los niños en situaciones de conflicto armado se presentan a las instancias decisorias más altas de los Estados Miembros y del sistema de las Naciones Unidas, incluyendo las juntas ejecutivas de los organismos, los fondos y los programas; (ii) el compromiso del personal directivo de alto nivel para con las cuestiones relativas a los niños

afectados por los conflictos armados y la promoción de sus intereses; (iii) la integración de estas cuestiones en los marcos doctrinarios y políticos, los planes estratégicos, los mandatos operacionales, los informes a los órganos principales y los programas y las actividades; (iv) la suficiencia del acervo de conocimientos y competencia especializada en los organismos para fundamentar las políticas, las estrategias y las operaciones; y (v) la suficiencia del apoyo financiero para poder poner en práctica estas recomendaciones.

- Los resultados en materia de protección de los niños afectados por los conflictos armados deben constituir una medida del éxito del trabajo de todas las partes interesadas, incluso las entidades de las Naciones Unidas, los donantes y las organizaciones no gubernamentales.

(b) La labor de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados ha demostrado la necesidad constante de un Representante Especial de alto nivel que defienda los intereses de los niños afectados por los conflictos armados. Esta labor debe fortalecer la de los propios Estados Miembros, y complementar la de los asociados de las Naciones Unidas, como UNICEF, las misiones políticas y de mantenimiento de la paz, el personal a cargo de las operaciones sobre el terreno y otros agentes que se ocupan de la protección de los niños.

**Recomendación 11:
Lograr la participación de los órganos regionales**

(a) Los órganos regionales intergubernamentales deben abordar con mayor dinamismo las preocupaciones relacionadas con los niños y los conflictos armados, por ejemplo, estableciendo un mecanismo de alto nivel que

promueva los intereses de los niños, formulando planes de acción para aplicar declaraciones y fomentando la capacidad de los expertos en derechos de la infancia en sus secretarías:

- Para que los compromisos y las declaraciones se traduzcan en acciones concretas, los órganos regionales deben: (i) examinar los compromisos contraídos anteriormente, incluyendo mecanismos de examen entre los propios órganos regionales; (ii) incluir en los programas de las cumbres anuales un punto dedicado a los niños afectados por los conflictos armados; (iii) aprovechar las oportunidades, como el seguimiento regional a Un mundo apropiado para los niños; y (iv) enriquecer sus estructuras de paz y seguridad con conocimientos adecuados en las esferas de la promoción y los derechos del niño.

(b) Los órganos regionales intergubernamentales deben procurar que las consideraciones sobre los niños y los conflictos armados figuren en sus actividades de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, con apoyo de las Naciones Unidas cuando sea necesario.

Recomendación 12: Asegurar que los fondos se correspondan con las necesidades y las prioridades de los niños

(a) Los donantes deben asegurar, individual y colectivamente, una financiación puntual, plurianual, flexible y temática, de acuerdo con los principios de la iniciativa Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias y otros instrumentos. Los donantes deben atribuir el máximo grado de importancia a los programas centrados en los niños, y tener en cuenta la necesidad de adoptar un enfoque a largo plazo:

- Los donantes y los organismos encargados de la ejecución deben definir la manera más adecuada de gestionar los

“En nuestras reuniones ayudamos a crear conciencia sobre la importancia de compartir y vivir juntos en el mismo país. Tener la misma cultura puede ayudar. Pero los adultos no asisten a nuestras reuniones, y nosotros no podemos decirles lo que deben hacer.” – Hombre joven, 17 años, Sri Lanka

fondos, con miras a asegurar la continuidad y la sostenibilidad de programas cruciales, desde el inicio del conflicto hasta la etapa de posconflicto, y desde el inicio de la emergencia hasta la fase de desarrollo.

- (b) En los llamamientos para emergencias debidas a conflictos y para la reconstrucción después de conflictos, el sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben explicar claramente los objetivos relacionados con los niños y sus diferentes necesidades:

- El Comité Permanente entre Organismos debe averiguar si las directrices del Plan Común de Acción Humanitaria requieren una explicación clara de los objetivos estratégicos relacionados con los niños.

D. PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Recomendación 13: Consolidar el papel de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la protección de los niños

- (a) El Consejo de Seguridad debe seguir incluyendo disposiciones sobre la protección de los niños en los mandatos de las operaciones

de mantenimiento de la paz:

- Para facilitar el cumplimiento de las obligaciones concernientes a la protección de los niños, la Secretaría de las Naciones Unidas debe adoptar un mecanismo para garantizar que el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz tomen en cuenta las necesidades y los problemas de los niños afectados por los conflictos armados.
- (b) El Secretario General debe velar por que al preparar los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se tenga en cuenta la necesidad de contar con asesores de protección de menores y el papel que desempeñan, y asegurar una colaboración eficaz con otros agentes fundamentales con mandatos de protección.

Recomendación 14: Aumentar la participación de los niños y los jóvenes y el apoyo que se les brinda

- (a) Los Estados Miembros deben empeñarse más en abordar los obstáculos que impiden la participación de los jóvenes en los procesos de adopción de decisiones, y promover activamente la participación de los niños en la gobernanza local y nacional, los procesos de paz y los procesos de justicia, búsqueda de la verdad y reconciliación:

- Los Estados Miembros, los agentes humanitarios y las comunidades deben promover la participación constructiva y en condiciones de seguridad de los niños y los jóvenes en la adopción de decisiones que afectan sus vidas mediante: (i) la institucionalización de mecanismos de participación; (ii) la adaptación y el uso de normas y directrices mundiales, con especial atención al contexto local; y (iii) la creación de capacidad entre los adultos y el personal para que trabajen con niños y jóvenes durante las situaciones de conflicto y posteriormente.
- Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales deben apoyar con más vigor el establecimiento de redes, alianzas y organizaciones infantiles y juveniles inclusivas, mejorando el acceso de los niños a la información, fomentando la capacidad y sensibilizando a los adultos sobre la importancia de la participación de los niños en la sociedad civil.
- (b) La mayor inversión técnica y financiera debe incluir apoyo especial para las organizaciones de jóvenes, los centros y las actividades para jóvenes, la educación secundaria y terciaria,

los medios de subsistencia y las oportunidades de liderazgo:

- Los donantes, los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales internacionales y locales deben intentar que los procesos de participación sean sostenibles, asegurando el apoyo ininterrumpido de los donantes y la integración en los sistemas nacionales y locales.

Recomendación 15: Integrar los derechos de los niños en las operaciones de establecimiento y consolidación de la paz y en las medidas de prevención

- (a) Todos los procesos de establecimiento y consolidación de la paz deben tener en cuenta las necesidades de los niños, por ejemplo, mediante disposiciones especiales en los acuerdos de paz, la participación de los niños en esos procesos y el establecimiento de prioridades para la asignación de recursos:
- La comunidad internacional debe velar por que la protección de los niños y sus inquietudes se incorporen sistemática y claramente en las etapas iniciales de todos los procesos de paz, independientemente de las partes mediadoras y de si son las Naciones Unidas, un órgano

regional o un gobierno nacional, quienes dirigen la iniciativa.

- En los acuerdos de paz, las disposiciones sobre los niños deben contemplar su protección contra todos los tipos de violaciones graves; la rendición de cuentas por la violación de sus derechos, por ejemplo, a través de iniciativas para la verdad y la reconciliación; el establecimiento de reformas institucionales y jurídicas para proteger a los niños contra la explotación; y la adopción de procedimientos de desarme, desmovilización y reintegración favorables a los niños, y que garanticen su reintegración total y satisfactoria en las estructuras posteriores a los conflictos.
- (b) Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y los órganos regionales intergubernamentales deben elaborar estrategias de prevención, por ejemplo, sistemas de alerta temprana y mecanismos comunitarios para la resolución de conflictos y la reconciliación:
- Los agentes humanitarios y de desarrollo, los Estados Miembros, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben evaluar las repercusiones de sus programas y estrategias sobre los conflictos y la paz. El objetivo es comprender mejor los posibles factores de riesgo, las tensiones subyacentes

y las capacidades de los niños y los jóvenes para prevenir los conflictos y construir la paz. Esto incluye una mejor integración de los problemas que afectan a los niños en intervenciones más amplias de resolución de conflictos y consolidación de la paz.

- (c) Las entidades del sector privado deben ser conscientes de las repercusiones de sus actividades y sus inversiones sobre los niños en países afectados por conflictos, y adoptar medidas pertinentes, por ejemplo, regular el comercio y formar parte de iniciativas de responsabilidad empresarial.

CONCLUSIÓN

El propósito de esta publicación histórica es servir de referencia y herramienta de promoción y política a los Estados Miembros, los agentes humanitarios y los grupos de la sociedad civil involucrados en el tema de los niños afectados por los conflictos armados. También aspira a proporcionar el impulso necesario para acelerar la rendición de cuentas y la aplicación –a todos los niveles y en todos los sectores– de la legislación, las políticas y las medidas tendientes a mejorar la atención y la protección de los niños.

El mayor reto que tienen por delante todos los agentes es convertir las normas internacionales en acciones nacionales que marquen una diferencia tangible en las vidas de las niñas y los niños afectados por la guerra. ■

1. Naciones Unidas, 'Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños: Informe de la experta del Secretario General, la Sra. Graça Machel, presentado de conformidad con la resolución 48/157 de la Asamblea General', documento de las Naciones Unidas A/51/306, Nueva York, 26 de agosto de 1996.
2. G. Machel, *The Impact of War on Children*, Hurst & Company, Londres, 2001.
3. Naciones Unidas, 'Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/62/228, Nueva York, 13 de agosto de 2007.
4. Naciones Unidas, 'Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños: Informe de la experta del Secretario General, la Sra. Graça Machel, presentado de conformidad con la resolución 48/157 de la Asamblea General', documento de las Naciones Unidas A/51/306, Nueva York, 26 de agosto de 1996, párrafo 32.
5. Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, *Transnationality, War and the Law: A report on a round-table on the transformation of warfare, international law, and the role of transnational armed groups*, Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, Harvard University, Cambridge, MA, abril de 2006, pág. 6.
6. Stockholm International Peace Research Institute, 'Trends in Armed Conflicts', *SIPRI Yearbook 2008*, SIPRI, Estocolmo, 2008, págs. 43, 54.
7. Naciones Unidas, 'Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/62/228, Nueva York, 13 de agosto de 2007.
8. Human Security Centre, *Human Security Brief 2006*, University of British Columbia, Canadá, 2006, págs. 15-23.
9. A. Mack, 'Global Political Violence: Explaining the post-cold war decline', *Coping with Crisis Working Paper Series*, International Peace Institute, Nueva York, marzo de 2007, pág. 3.
10. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafo 46.
11. Ibid., párrafo 48.
12. Ibid., párrafos 49-50.
13. Este capítulo está basado en aportaciones específicas del examen estratégico Machel e iniciativas clave de investigación, entre ellas: J. Freedman, 'Contemporary Conflict and its Consequences for Children: Input paper on war economies', 17 de julio de 2007; A. Edgerton, 'How Violent Conflicts are Counted', agosto de 2007; las series del International Peace Institute sobre *Coping with Crisis, Conflict and Change*; y *Human Security Brief 2006*, publicado por el Human Security Centre.
14. Naciones Unidas, 'Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad', documento de las Naciones Unidas S/PRST/2007/24, Nueva York, 29 de junio de 2007.
15. C. Wille con K. Krause, 'Behind the Numbers', capítulo 9, *Small Arms Survey 2005: Weapons of war*, Small Arms Survey, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2005, pág. 230.
16. 'International Survey from the Control Arms Campaign', Oxfam International, Amnesty International e International Action Network on Small Arms, junio de 2006.
17. 'Persistent Instability: Armed violence and insecurity in South Sudan', capítulo 10, *Small Arms Survey 2007: Guns and the city*, Small Arms Survey, Graduate Institute of International Studies, Ginebra, 2007. La encuesta descubrió también altas tasas de victimización: como promedio, se encontró que los hogares habían sufrido por lo menos un robo, casi dos peleas y casi un ataque armado desde la firma del acuerdo de paz. Las armas predominantemente utilizadas en estos actos de violencia fueron pistolas.
18. *Control Arms, Shattered Lives: The case for tough international arms control*, Amnesty International y Oxfam International, Londres y Oxford, 2003, pág. 4.
19. Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, *Child Soldiers: Global Report 2008*, Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, Londres, 2008, pág. 41.
20. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007; y Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, *Child Soldiers: Global Report 2008*, Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, Londres, 2008, págs. 305-306.
21. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007.
22. Naciones Unidas, 'Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Somalia', documento de las Naciones Unidas S/2008/352, Nueva York, 30 de mayo de 2008, párrafo 89.
23. Presentación para el examen estratégico Machel por la oficina de país de UNICEF en Indonesia.
24. Naciones Unidas, 'Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Nepal', documento de las Naciones Unidas S/2008/259, Nueva York, 18 de abril de 2008.
25. International Crisis Group, 'Colombia's New Armed Groups', *Latin America Report*, no. 20, 10 de mayo de 2007, pág. 3.
26. V. Thomas, *Overcoming Lost Childhoods: Lessons learned from the rehabilitation and reintegration of former child soldiers in Colombia*, Y CARE International, Londres, 2008, pág. 4.
27. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafo 116.
28. V. Thomas, *Overcoming Lost Childhoods: Lessons learned from the rehabilitation and reintegration of former child soldiers in Colombia*, Y CARE International, Londres, 2008.

29. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafos 101, 103.
30. Naciones Unidas, 'Primer informe periódico de Filipinas sobre el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas CRC/C/OPAC/PHL/1, Nueva York, 7 de noviembre de 2007, párrafo 202.
31. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia e IBON Foundation Inc., *Uncounted Lives: Children, women and conflict in the Philippines*, UNICEF e IBON, diciembre de 2007, pág. 6.
32. *International Review of the Red Cross*, no. 863, septiembre de 2006.
33. Naciones Unidas, 'Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad', documento de las Naciones Unidas S/PRST/2007/22, Nueva York, 25 de junio de 2007, párrafo 5; véase también: Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1625 (2005), 14 de septiembre de 2005.
34. El Proceso Kimberley es una iniciativa conjunta de los gobiernos, la industria y la sociedad civil, que impone numerosas exigencias para facilitar que los miembros certifiquen los envíos de diamantes en bruto como "libres de conflicto".
35. Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas A/HRC/4/035, Nueva York, 19 de febrero de 2007, párrafo 77.
36. A. Mack, 'Global Political Violence: Explaining the post-Cold War decline', *Coping with Crisis Working Paper Series*, International Peace Institute, Nueva York, marzo de 2007, pág. 10.
37. Naciones Unidas, 'Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/62/228, Nueva York, 13 de agosto de 2007.
38. Naciones Unidas, 'Nota Mundial Horizontal sobre el seguimiento y la presentación de informes de graves violaciones de los derechos del niño', Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad, Nueva York, 6 de diciembre de 2007, pág. 1.
39. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafo 22.
40. Misión de las Naciones Unidas de Asistencia para el Afganistán, *Suicide Attacks in Afghanistan (2001-2007)*, UNAMA, Kabul, 1 de septiembre de 2007, págs. 6, 11, 75-76 y 88.
41. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafo 53.
42. International Crisis Group, 'Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi', *ICG Asia Report*, no. 74, 3 de febrero de 2004, pág. 8.
43. Oficina de la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 'Informe: Visita la Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados - Iraq y la región, 13-25 de abril de 2008', ONU OSRSG CAAC, Nueva York, agosto de 2008.
44. Amnesty International, *USA: Human dignity denied - Torture and accountability in the 'war on terror'*, Amnesty International, Londres, 27 de octubre de 2004.
45. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafo 86.
46. Defence for Children International-Palestine Section, 'Palestinian Child Political Prisoners 2006 Report', pág. 2.
47. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007, párrafo 87.
48. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Humanitarian Action Update', UNICEF, Nueva York, 21 de septiembre de 2007, págs. 2-3.
49. Comunicación con la oficina de país de UNICEF en Nepal.
50. Naciones Unidas, 'Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin', documento de las Naciones Unidas A/HRC/6/17, Nueva York, 21 de noviembre de 2007, párrafo 70.
51. T. Paffenholz y D. Brede, *Lessons Learnt from the German Anti-Terrorism Package (ATP)*, Deutsches Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, 2004, págs. 40-48.
52. Ibid.
53. Banco Mundial, *World Development Report 2007: Development and the next generation*, Banco Mundial, Washington, D.C., septiembre de 2006.
54. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-Comité de Asistencia al Desarrollo, 'A Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key entry points for action', *Guidelines and Reference Series*, OECD/N92-64-01908-1, OECD-DAC, París, 2003, pág. 8.
55. Naciones Unidas, 'Un mundo apropiado para los niños', documento de las Naciones Unidas A/RES/S-27/2, Nueva York, 11 de octubre de 2002, párrafo 7.
56. Consejo de Delegados de la Cruz Roja Internacional y el Movimiento de la Media Luna Roja, *30a Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja: Resoluciones*, Resolución 3, Ginebra, 26-30 de noviembre de 2007, pág. 81.
57. Comité Internacional de la Cruz Roja, 'International Humanitarian Law and the Challenges of Contemporary Armed Conflicts', documento del CICR 301C/07/8.4, Ginebra, octubre de 2007.
58. Este capítulo en particular se ha beneficiado de varios documentos preparados para este informe sobre cómo se cuentan los conflictos violentos (Edgerton 2007). Uno contiene cifras relacionadas con las poblaciones de interés humanitario, como refugiados, personas internamente desplazadas y niños soldados (Donahue y Loaiza 2007); y otro es un análisis preliminar sobre los progresos hacia los ODM en países afectados por conflictos armados (Donahue y Loaiza 2008).
59. El número de niños se calculó sobre la base de la serie de 33 países en conflicto armado descritos más adelante en este capítulo, y datos del informe de UNICEF *Estado Mundial de la Infancia 2008*.
60. UNICEF calculó las cifras con una combinación de datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo, el Committee for Refugees and Immigrants de los Estados Unidos, y el Centro para el seguimiento del desplazamiento interno del Consejo Noruego para los Refugiados.
61. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Estado Mundial de la Infancia 1996: Los niños en la guerra*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
62. B. Coghlan et al., 'Mortality in the Democratic Republic of Congo: An ongoing crisis', Comité Internacional de Rescate y Burnet Institute, Nueva York y Melbourne, 2008, pág. ii.
63. Ministerio de Salud de la República de Uganda, 'Health and Mortality Survey among Internally Displaced Persons in Gulu, Kitgum and Pader Districts, Northern Uganda', Organización Mundial de la Salud, UNICEF, Programa Mundial de Alimentos, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Comité Internacional de Rescate, julio de 2005, pág. ii.
64. J. Barenbaum, R. Vladislav y M. Schwab-Stone, 'The Psychosocial Aspects of Children Exposed to War: Practice and policy initiatives', *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 45, no. 1, 2004, págs. 42-44.
65. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007.
66. Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas, *Landmine Monitor Report 2007: Toward a mine-free world*, Human Rights Watch, Nueva York, 2007.
67. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Landmines and Explosive Remnants of War: Machel review thematic paper', UNICEF, Nueva York, junio de 2007 (inédito).
68. La referencia a los países o territorios tiene por objetivo indicar el lugar donde las partes transgresoras han cometido las violaciones en cuestión y no implica la participación de los Estados Parte.
69. Los 16 son: *Burundi* -Wing of Agaton Rwasaa; *República Democrática del Congo* - Forces armées congolaises, Front nationaliste et intégrationniste (Lendu) y Mai-Mai; *Colombia* - Ejército

- de Liberación Nacional y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo; *Myanmar* – Tatmadaw Kyi (ejército gubernamental) y Ejército Nacional de Liberación Karen; *Nepal* – Partido Comunista de Nepal; *Filipinas* – Frente Moro Islámico para la Liberación y Nuevo Ejército Popular; *Sri Lanka* – Tigres para la Liberación de Tamil Eelam; *Sudán* – Movimiento/Ejército Popular para la Liberación del Sudán; *Uganda* – Unidades Locales de Defensa (aliadas a las Fuerzas Populares de Defensa de Uganda), el Ejército de Resistencia del Señor y las Fuerzas Populares de Defensa de Uganda.
70. Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, *Child Soldiers Global Report 2008*, Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, Londres, 2008.
 71. B. O'Malley, *Education Under Attack: A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions*, UNESCO, París, 2007.
 72. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007.
 73. Watchlist on Children and Armed Conflict, 'Sudan's Children at a Crossroads: An urgent need for protection', Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, abril de 2007, pág. 5.
 74. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007.
 75. Ibid.
 76. Naciones Unidas, 'Informe del Secretario General sobre los niños y el conflicto armado en Uganda', documento de las Naciones Unidas S/2007/260, Nueva York, 7 de mayo de 2007.
 77. J. Annan, C. Blattman y R. Horton, *The State of Youth and Youth Protection in Northern Uganda: Findings from the survey for war affected youth*, UNICEF Uganda, 2006.
 78. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Listening to Youth: The experiences of young people in northern Uganda*, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, 2007.
 79. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/62/609-S/2007/757, Nueva York, 21 de diciembre de 2007.
 80. Naciones Unidas, 'Informe del Secretario General sobre la protección de los civiles en los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas S/2007/643, Nueva York, 28 de octubre de 2007, párrafo 34.
 81. A. Harmer et al., *Providing Aid in Insecure Environments: Trends in policy and operations*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, Londres, 23 de septiembre de 2006.
 82. Naciones Unidas, 'Informe del Secretario General sobre La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales', documento de las Naciones Unidas S/2008/159, Nueva York, 6 de marzo de 2008.
 83. Watchlist on Children and Armed Conflict, 'Caught in the Middle: Mounting violations against children in Nepal's armed conflict', Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, enero de 2005, pág. 31.
 84. El análisis está basado en la investigación realizada por UNICEF en 2008 (por A. Donahue y E. Loaiza) para este informe. Representa un intento inicial de examinar los datos procedentes de las Encuestas de Demografía y Salud y las Encuestas de Indicadores Múltiples por Conglomerados y organizarlos por indicador de los ODM. Se espera que un análisis posterior y un perfeccionamiento del proceso sirvan para profundizar en los resultados.
 85. Las bases de datos sobre conflictos armados utilizadas para identificar los países incluyen: (1) base de datos sobre conflictos de Uppsala, coordinada por el Uppsala Conflict Data Program en la Universidad de Uppsala; (2) Barómetro de Conflictos del Heidelberg Institute for International Conflict Research; y (3) Informe sobre conflictos armados del Proyecto Ploughshares'. Para cada base de datos se compiló una lista de países envueltos en conflictos armados en su propio suelo durante el período 2002-2006. Luego se compararon las tres listas, y los países que aparecían en dos de las tres listas se incluyeron en la lista final de países afectados por conflictos utilizada en esta investigación.
 86. De los 60 millones de niños desescolarizados en las zonas afectadas por los conflictos, 19 millones se encuentran en la India. Puede que una parte importante de esta cifra no se incluya en el conteo si nuevos análisis son capaces de establecer si determinadas regiones/estados/provincias de un país están afectados por un conflicto y si los datos disponibles se desglosan de manera similar. Fuente: A. Donahue and E. Loaiza, 'Millennium Development Goals (MDGs) in Conflict Affected Countries', Sección de información estratégica de UNICEF, Departamento de Políticas y Planificación, febrero de 2008 (inédito).
 87. UNICEF, *Progreso para la Infancia: Examen estadístico de Un mundo apropiado para los niños*, Número 6, UNICEF, Nueva York, diciembre de 2007.
 88. El índice de paridad entre los géneros (IPG) se obtiene dividiendo las tasas netas de matriculación/asistencia de las niñas por las tasas de los niños. Un IPG de 0,96 con respecto a 1,04 significa que los porcentajes de niños y niñas que van a la escuela son más o menos iguales. Un IPG de más de 1,04 significa que el porcentaje de niñas en la escuela es más elevado que el de niños. Un IPG de menos de 0,96 significa que el porcentaje de niños que acuden a la escuela es más elevado que el porcentaje de niñas.
 89. La tasa de mortalidad de menores de cinco años es la probabilidad (expresada en forma de coeficiente por cada 1.000 nacidos vivos) de que un niño nacido en un año específico muera antes de cumplir cinco años si se aplican a las tasas actuales de mortalidad específicas para cada edad.
 90. Para obtener más análisis, sería de ayuda establecer si determinadas regiones/estados/provincias de un país están afectados por un conflicto, y utilizar específicamente datos de esas zonas.
 91. El servicio de la deuda se expresa como un porcentaje de los bienes y servicios exportados, sin incluir los reembolsos de los trabajadores. La deuda que se menciona aquí incluye solamente una deuda pública y públicamente garantizada a largo plazo y los pagos que se realizan al Fondo Monetario Internacional.
 92. Véase, por ejemplo: J. Hart y B. Tyrer, 'RCS Working Paper No. 30: Research with Children Living in Situations of Armed Conflict – Concept, ethics and methods', Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, mayo de 2006; Y. Kemper, 'Youth in War-to-Peace Transitions', *Berghof Handbook for Conflict Transformation*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, 2005, <www.berghof-center.org/std_page.php?LANG=e&id=177>; Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Untapped Potential: Adolescents affected by armed conflict*, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, 2002; y C. O'Kane, *Children and Young People as Citizens: Partners for social change*, Save the Children de Asia meridional y central, Katmandú, 2003.
 93. El artículo 12 de la Convención dice lo siguiente: "1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño. 2. Con tal fin, se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional."
 94. Véase: J. Hart, *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, 2004, pág. 4; Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Untapped Potential: Adolescents affected by armed conflict*, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, 2002, pág. 1; Save the Children de Noruega, *Building Peace Out of War: Children and young people as agents of peace – The young generation's challenge*, Workshop Study, 2005; Concerned Parents' Association, *Accountability & Reconciliation: Perspectives from children and youth in northern & eastern Uganda*, Concerned Parents' Association with Trans-cultural Psychosocial Organisation, Save the Children en Uganda y UNICEF, 2007; C. O'Kane y C. Feinstein, *Participation is a Virtue that Must be Cultivated: An analysis of children's participation*

- working methods and materials within Save the Children Sweden, Save the Children de Suecia, Estocolmo, 2007, pág. 6; 'Child Centred Programs', Plan USA website, <www.planusa.org/who/programs.php>; Christian Children's Fund, *Annual Report 2007*, CCF, Richmond, VA, pág. 9.
95. Véase: J. Hart, *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, 2004, pág. 7; y E. Delap, 'Fighting Back: Child and community-led strategies to avoid children's recruitment into armed forces and groups in West Africa', Save the Children del Reino Unido, Londres, 2004, pág. 26.
 96. Los títulos de la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados son: *Listening to Youth: The experience of young people in northern Uganda* (2007, pág. 2); *Precious Resources: Adolescents in the reconstruction of Sierra Leone* (2002, pág. 6); y *Making the Choice for a Better Life: Promoting the protection and capacity of Kosovo's youth* (2000, pág. 4).
 97. Save the Children de Noruega, 'Material and Resources: Children's memorandum', 2007, <www.reddbarna.no/default.asp?V_ITEM_ID=11749>.
 98. J. Hart, *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, febrero de 2004, págs. 29-31.
 99. Human Rights Watch, *Trapped by Inequality: Bhutanese refugee women in Nepal*, vol. 15, no. 8 (C), HRW, Nueva York, septiembre de 2003, pág. 9; y A. Naik, 'Protecting Children from the Protectors: Lessons from West Africa', *Forced Migration Review*, vol. 15, octubre de 2002, págs. 16-19.
 100. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Adolescent Programming Experiences during Conflict and Post-Conflict: Case studies*, UNICEF, Nueva York, junio de 2004, pág. 8; C. O'Kane, C. Feinstein y A. Giertsen, 'Children and Young People in Post Conflict Peace-Building', *Children in an Insecure World*, editado por D. Nosworthy, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Ginebra, 2008; Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Youth Speak Out: New voices on the protection and participation of young people affected by armed conflict*, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, 2005, pág. 33.
 101. K. Peters, 'From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants become motorbike taxi-riders', *Journal of Peace, Conflict and Development*, no. 10, 2007, pág. 5; A. Dawes, 'Political Transition and Youth Violence in Post-Apartheid South Africa: In search of understanding', *Years of Conflict: Adolescence, Political Violence and Displacement*, editado por J. Hart, Berghahn Books, Oxford, 2008, pág. 2.
 102. Save the Children de Noruega, 'Armed Conflict and Peace-Building', *Information and Advocacy Newsletter*, vol. 1, septiembre de 2007, pág. 4.
 103. J. Hart, 'Children as Participants in Settings of Armed Conflict', resumen preliminar de un debate electrónico para la Unidad de Desarrollo y Participación de los Adolescentes, 2007, pág. 2.
 104. Ibid.
 105. J. Hart, *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, febrero de 2004, pág. 26.
 106. J. de Berry, 'The Challenges of Programming with Youth in Afghanistan', capítulo 9, *Years of Conflict: Adolescence, political violence and displacement*, editado por J. Hart, Berghahn Books, Oxford, 2008.
 107. L. Ackermann et al., *Understanding and Evaluating Children's Participation: A review of contemporary literature*, Plan International (Reino Unido), Londres, 2003, pág. 16.
 108. Naciones Unidas, 'Documento Final de la Cumbre Mundial 2005', documento de las Naciones Unidas A/RES/60/1, Nueva York, 25 de octubre de 2005, párrafos 117 y 118.
 109. Naciones Unidas, 'Declaración del Milenio de las Naciones Unidas', documento de las Naciones Unidas A/RES/55/2, Nueva York, 8 de septiembre de 2000, párrafo 26.
 110. Naciones Unidas, 'Un mundo apropiado para los niños', documento de las Naciones Unidas A/RES/S-27/2, Nueva York, 11 de octubre de 2002, párrafos 43 y 44, acciones 20-32.
 111. Estas resoluciones han exhortado uniformemente a: cumplir e implementar la Convención sobre los Derechos del Niño, su Protocolo Facultativo relativo a los niños y los conflictos armados, y la ley humanitaria internacional y de derechos humanos; garantizar el acceso humanitario; poner fin a la impunidad y llevar a los culpables ante la justicia; poner fin al reclutamiento y el uso de los niños y garantizar su liberación, desmovilización y reintegración eficaces; que se considere como crimen de guerra la violación en un conflicto armado y sea necesario prestar una atención especial a la vulnerabilidad de las niñas durante los conflictos; abordar la proliferación de armas pequeñas y la necesidad de adoptar medidas contra las minas terrestres y de educar sobre sus peligros; que los organismos de las Naciones Unidas garanticen que las preocupaciones relacionadas con los niños y los conflictos armados se reflejen plenamente en las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno para la promoción de la paz, la prevención y resolución de conflictos y la aplicación de los acuerdos de paz; y, más recientemente, reconocer el mecanismo de seguimiento y presentación de informes de las Naciones Unidas, establecido por el Consejo de Seguridad.
 112. Naciones Unidas, 'Resolución 1780 (2007)', documento de las Naciones Unidas S/RES/1780 (2007), Nueva York, párrafo 17.
 113. Los 11 países son Burundi, Chad, Côte D'Ivoire, Filipinas, Myanmar, Nepal, República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka, Sudán y Uganda.
 114. Watchlist on Children and Armed Conflict, <www.watchlist.org/advocacy/policystatements/>; y Naciones Unidas, 'Evaluación completa de la acción de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/59/331, Nueva York, 3 de septiembre de 2004.
 115. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados', Informe del Consejo de Seguridad: Informe interdisciplinarios, no. 1, 4 de febrero de 2008, pág. 7.
 116. Ibid., pág. 8.
 117. Save the Children, 'Can the Powerful Protect? How the United Nations' Security Council needs to shape up to protect children', Save the Children del Reino Unido, Londres, julio de 2007, pág. 14.
 118. Sobre la base de las comunicaciones establecidas con Kendra Dupuy del International Peace Research Institute (PRIO) sobre las investigaciones llevadas a cabo para preparar 'Education for Peace: Building peace and transforming armed conflict through education systems', PRIO y Save the Children de Noruega, Oslo.
 119. Unión Africana, *Llamamiento para una acción acelerada sobre la aplicación del Plan de Acción hacia África apropiada para los niños, 2008-2012*, Segundo Foro Panafricano sobre la Infancia: Examen de mediano plazo, 29 de octubre-2 de noviembre de 2007, Unión Africana, Addis Ababa, págs. 4, 7 (e), 8.
 120. Unión Interparlamentaria y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Child Protection: A handbook for parliamentarians*, Handbook for Parliamentarians No. 7, UIP y UNICEF, Ginebra, 2004.
 121. Aunque no se aborda en este capítulo, el derecho internacional es también un corpus legislativo pertinente. A menudo se menciona con respecto a la criminalización (internacional) de determinadas violaciones de los derechos de la infancia.
 122. Los cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño son: la no discriminación (artículo 2); el interés superior del niño (artículo 3); el derecho a ser escuchado, que a menudo se menciona como el derecho a la participación (artículo 12); y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6).
 123. El artículo 1 de la Convención específica además que un niño es cualquier persona menor de 18 años "salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."
 124. Un Comentario General es la interpretación que hace un organismo creado en virtud de tratados del contenido de las disposiciones de derechos humanos, ya sea en relación con un artículo específico o con una cuestión temática más amplia. Los Comentarios Generales tratan a menudo de clarificar las obligaciones de presentación de informes de los Estados Parte con respecto a determinadas disposiciones, y sugiere enfoques para aplicar las disposiciones de los tratados. También se denominan "recomendaciones generales".

125. Véanse, respectivamente, los siguientes Comentarios Generales del Comité de los Derechos de Niño: No. 1 – ‘Propósitos de la educación, documento de las Naciones Unidas CRC/GC/2001/1, Nueva York, 17 de abril de 2001, párrafo 16; No. 3 – ‘El VIH/SIDA y los derechos del niño’, documento de las Naciones Unidas CRC/GC/2003/3, Nueva York, 17 de marzo de 2003, párrafo 38; y No. 9 – ‘Los derechos de los niños con discapacidad’, documento de las Naciones Unidas CRC/GC/9, Nueva York, 29 de septiembre de 2006, párrafo 55.
126. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, tercera edición, UNICEF, Nueva York, septiembre de 2007, pág. 660.
127. Según el artículo 39, los Estados Parte deben adoptar todas las medidas apropiadas para promover “la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo niño víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados.” Además, el proceso de recuperación y reintegración debe tener lugar en un entorno donde se promueva la salud, el autorespeto y la dignidad del niño.
128. Las directrices revisadas con respecto a los informes iniciales que los Estados Partes deben presentar de conformidad con el artículo 8, párrafo 1, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados, septiembre de 2007 (Naciones Unidas, ‘Orientaciones revisadas de los informes iniciales que han de presentar los Estados Partes...’, documento de las Naciones Unidas CRC/C/OPAC/2, Nueva York, 19 de octubre de 2007).
129. Una vez que se termine esta ronda inicial de presentación de informes, los nuevos informes sobre la aplicación del Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en los conflictos armados que deben presentar los Estados Parte se realizan mediante su incorporación a la obligación de presentar informes de conformidad con la Convención (cada cinco años). Como tal, el primer informe sobre el Protocolo presenta a los Estados y a la sociedad civil en general (incluidas las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG) la oportunidad de examinar el proceso de aplicación y las deficiencias existentes en el cumplimiento de las obligaciones. Los agentes de la sociedad civil pueden, por ejemplo, proporcionar informes independientes sobre la aplicación nacional, así como información adicional al Comité de los Derechos del Niño, para que se tengan en cuenta sus puntos de vista durante el examen de los informes. Los Estados y la sociedad civil deben también realizar un seguimiento de las recomendaciones del Comité a escala nacional, ya que representan los parámetros para medir los progresos futuros en la aplicación. Véase: J. Connors, ‘How the International Community has Responded to Children and Armed Conflict: What still needs to be done?’, ACNUDH, Ginebra, 28 de marzo de 2006, pág. 7.
130. Los Compromisos de París para proteger a los niños contra el reclutamiento o uso ilegal por las fuerzas armadas o los grupos armados habían recibido el apoyo de 58 gobiernos hasta febrero de 2007. Véase también: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Los Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados con las fuerzas o los grupos armados*, UNICEF, febrero de 2007.
131. Para complementar aún más este marco jurídico, el tema afín sobre la trata se aborda en el Protocolo de Palermo, para evitar, suprimir y castigar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que entró en vigor en diciembre de 2003.
132. Resoluciones del Consejo de Seguridad relacionadas con los niños y los conflictos armados: Resoluciones 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003), 1539 (2004) y 1612 (2005).
133. Véase por ejemplo: Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, con respecto a la República Democrática del Congo, CEDAW/C/COD/CO/5, 2006, y del Comité contra la Tortura, con respecto a sus conclusiones sobre Sri Lanka (CAT/C/LKA/CO/2) y Nepal (CAT/C/NPL/CO/20), ambas aprobadas en 2005.
134. Véase: Convenio I para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, 1949; Convenio II para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, 1949; Convenio III relativo al trato de los prisioneros de guerra, 1949; Convenio IV relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, 1949; Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, 1977; Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados no internacionales, 1977; Protocolo III relativo a la adopción de un emblema distintivo adicional, 2005.
135. Comité Internacional de la Cruz Roja, *Customary International Humanitarian Law*, editado por Jean- Marie Henckaerts y Louise Doswald-Beck, CICR y Cambridge University Press, Ginebra, 2005.
136. La protección internacional de los refugiados incluye algunos derechos y principios, entre ellos garantizar acceso al territorio para solicitar asilo, el principio de no devolución y el acceso a recibir procedimientos de determinación del estatus de refugiados justos y eficientes, o situación *prima facie*.
137. Además cabe destacar otras conclusiones del Comité relacionadas con los niños refugiados: No. 47 (1987) y No. 59 (1989) sobre los niños refugiados; No. 84 sobre niños y adolescentes (1999); y No. 88 sobre la protección de las familias de los refugiados (1999).
138. En particular, véanse las Directrices del ACNUR sobre políticas y procedimientos con niños no acompañados que solicitan asilo (1997). Otras directrices sobre este tema incluyen: ACNUR, Normas de procedimiento para la determinación del estatus de refugiados de conformidad con el mandato del ACNUR, Directrices para entrevistar menores no acompañados y preparar historias sociales, octubre de 1985. Además del derecho a solicitar asilo y protección internacional sobre la base de sus propias peticiones, de conformidad con el Convenio de 1951, a los niños se les puede conceder también un estatuto de refugiados derivativo como personas a cargo si están acompañados por un progenitor o tutor, sobre la base del principio de la unidad familiar.
139. Aunque los principios rectores no son técnicamente vinculantes como tales, se han adaptado de normas existentes en la ley internacional humanitaria y de derechos humanos, y están obteniendo un reconocimiento internacional creciente.
140. Hasta el 1 de marzo de 2008, la Convención contaba con 156 ratificaciones y dos signatarios.
141. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con aportes de otros organismos de las Naciones Unidas, ‘Landmines & Explosive Remnants of War: Machel review thematic paper’, UNICEF, Nueva York, 14 de junio de 2007, pág. 3. El “Compromiso de hechos” es un instrumento concebido específicamente para los actores no estatales a fin de facilitar que cumplan con el espíritu y las intenciones del Tratado de Prohibición de Minas y otros instrumentos internacionales. El documento completo está disponible en Geneva Call, <www.genevacall.org/home.htm>.
142. Hasta finales de 2007, 38 países habían cesado la producción de minas antipersonal, entre ellos cuatro Estados que no son parte de la Convención para prohibir las minas (Egipto, Finlandia, Israel y Polonia). El comercio internacional de este arma se ha eliminado virtualmente, y un número considerable de Estados no parte están sujetos a moratorias de exportación. Véase: Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas, *Landmine Monitor Report 2007*.
143. China (alrededor de 110 millones), Federación de Rusia (26,5 millones), Estados Unidos de América (10,4 millones), Pakistán (alrededor de 6 millones) y la India (alrededor de 4-5 millones). Véase: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, con aportes de otros organismos de las Naciones Unidas, ‘Landmines & Explosive Remnants of War: Machel review thematic paper’, UNICEF, Nueva York, 14 de junio de 2007, pág. 5.
144. *Ibid.*
145. Hasta el 1 de marzo de 2008, 40 países habían ratificado el protocolo.
146. Los registros indican que entre el 12 de julio y el 14 de agosto de 2006, había en el Líbano 1 millón de submuniciones y armas de guerra sin explotar. Véase: Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas, *Landmine Monitor Report 2006*; y *Cambodia Mine/UXO Victims Information System, Casualty Reports*, 2000 y diciembre de 2006.
147. Más concretamente, el Comité ha solicitado a los Estados partes que eliminen el comercio a países donde personas que no han alcanzado los 18 años de edad podrían participar directamente en las hostilidades como miembros de las

- fuerzas armadas de su Estado o con grupos armados no estatales. Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño examina las prácticas y la legislación del estado con respecto al comercio de armas, si las armas se venden a países que utilizan niños soldados (en contravención del Protocolo Facultativo sobre la Participación de los Niños en los Conflictos Armados) y su respuesta más general a la proliferación de las armas de pequeño calibre en: Suiza CRC/C/OPAC/CHE/CO/1, párrafo 5; Bangladesh CRC/C/OPAC/BGD/CO/1, párrafos 20, 21; Canadá CRC/C/OPAC/CAN/CO/1, párrafos 14, 15.
148. Consejo Económico y Social, 'Derechos del Niño: Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Olara A. Otunnu', documento de las Naciones Unidas E/CN.4/2005/77, Nueva York, 15 de febrero de 2005, párrafos 15, 55.
 149. Véase: artículo 47 del Primer Convenio de Ginebra; artículo 48 del Segundo Convenio de Ginebra; artículo 127 del Tercer Convenio de Ginebra; artículo 144 del Cuarto Convenio de Ginebra; artículo 83 del Protocolo Adicional I de 1977; artículo 19 del Protocolo Adicional II de 1977; y el artículo 6 del Protocolo Facultativo de 2000.
 150. Por ejemplo, Noruega ha enmendado recientemente su Código General Civil y Penal, incorporando una disposición que estipula que una persona que, en relación con un conflicto armado, recluta o alista en las fuerzas armadas a niños menores de 18 años o los utiliza para participar activamente en las hostilidades, puede ser castigado por crímenes de guerra. Esta disposición se aplica a los actos cometidos fuera del país si el acto se considera como crimen de guerra por el derecho internacional. La disposición entró en vigor el 7 de marzo de 2008.
 151. No Peace Without Justice y Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, *International Criminal Justice and Children*, NPWJ y Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, Nueva York y Florencia, septiembre de 2002, pág. 104.
 152. Además del Comité de los Derechos del Niño, otros procedimientos de organismo creados en virtud de tratados pueden promover también la ejecución nacional, entre ellos el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura, que establece mecanismos internacionales y nacionales para las visitas a los lugares de detención, incluidos aquellos donde puedan estar detenidos niños afectados por conflictos armados. Los mecanismos del examen periódico universal del Consejo de los Derechos Humanos (y sus procedimientos especiales para los titulares de mandatos) pueden desempeñar un importante papel también al destacar cuestiones de especial preocupación para los niños afectados por conflictos armados y la integración de sus derechos. Véase: J. Connors, 'How the International Community has Responded to Children and Armed Conflict: What still needs to be done?', Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, 28 de marzo de 2006, pág. 7.
 153. Unión Europea, 'Directrices de la Unión Europea sobre los Niños y los Conflictos Armados', Ref. no. 15634/03, COHOM 47/PESC 762/CIVCOM201/COSDP 731, Consejo de la Unión Europea, Bruselas, aprobado por el Consejo de Asuntos Generales de Unión Europea, Bruselas, 8 de diciembre de 2003, párrafo 6.
 154. J. Connors, 'How the International Community has Responded to Children and Armed Conflict: What still needs to be done?', Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, 28 de marzo de 2006, pág. 5.
 155. Un análisis detallado de esta cuestión aparece en: Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, *Innocenti Insight: Birth registration and armed conflict*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Florencia, 2007.
 156. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, Nueva York, 23 de agosto de 2004, párrafo 8.
 157. Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, 'Background Paper of the Expert Discussion on Transitional Justice and Children', Florencia, 10-12 de noviembre de 2005, pág. 5.
 158. Los tribunales penales internacionales especiales fueron establecidos por el Consejo de Seguridad como órganos subsidiarios de las Naciones Unidas.
 159. La naturaleza y la estructura de los tribunales combinados varían, y pueden establecerse como un tribunal basado en un tratado, como por ejemplo en Sierra Leona; un tribunal que cumple con un tratado pero que se ha establecido de conformidad con el derecho nacional, como por ejemplo en Camboya; o una cámara especial dentro de un Tribunal Estatal, como por ejemplo en Bosnia-Herzegovina.
 160. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, Nueva York, 23 de agosto de 2004, párrafo 38.
 161. *Ibid.*, párrafo 41.
 162. I. Cohn, 'The Protection of Children and the Quest for Truth and Justice in Sierra Leone', *Journal of International Affairs*, vol. 55, no. 1, Fall 2001, pág. 2. Mencionado en Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, 'Background Paper of the Expert Discussion on Transitional Justice and Children', Florencia, 10-12 de noviembre de 2005, pág. 7.
 163. Decisiones emitidas el 20 junio de 2007 condenando a tres ex soldados –Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara y Santigie Borbor Kanu– de asesinato, violación y reclutamiento de niños soldados. En agosto de 2007, el Tribunal Especial para Sierra Leona condenó también a Allieu Kondewa de la milicia Fuerzas de la Defensa Civil.
 164. En junio de 2006, Charles Ghankay Taylor fue transferido del Tribunal Especial de Sierra Leona a La Haya, y ahora se enfrenta a 11 cargos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. Entre ellos cabe destacar el reclutamiento y la conscripción de niños menores de 15 años en las fuerzas o grupos armados, y en su utilización para participar activamente en las hostilidades.
 165. 'Un enfoque de las Naciones Unidas sobre la Justicia de Menores' recibió el apoyo del Grupo de coordinación y Recursos del Estado de Derecho, presidido por el Secretario General Adjunto en marzo de 2008.
 166. Decisión del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia sobre las violaciones en Celibici sobre violencia sexual como crimen de guerra, y decisión del Tribunal Penal Internacional para Rwanda (ICTR) sobre el caso Akayesu (El Fiscal frente a Jean Paul Akayesu, Caso No. ICTR-96-4-T).
 167. Sin embargo, estos sistemas judiciales estatales deben adecuarse a las normas de derechos humanos.
 168. Naciones Unidas, 'Prevención y castigo de los crímenes de genocidio', Resolución de la Asamblea General, documento de las Naciones Unidas A/RES/260 (III), Nueva York, 9 de diciembre de 1948.
 169. 'Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional', documento de las Naciones Unidas A/CONF.183.9, aprobado el 17 de julio de 1998, entró en vigor el 1 de julio de 2002. Para más información sobre el Estatuto, véase: <www.un.org/law/icc>.
 170. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, Nueva York, 23 de agosto de 2004, párrafo 49.
 171. Radhika Coomaraswamy, Secretaria General Adjunta y Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 'The Protection of Women and Children during Armed Conflict: Whose responsibility?' presented at the 2007 Chancellor's Human Rights Lecture, University of Melbourne, 13 de diciembre de 2007, págs. 10-11. En octubre de 2005, la Corte emitió órdenes de detención contra cinco altos miembros del Ejército de Resistencia del Señor, entre ellos el dirigente Joseph Kony, que fue acusado de 33 delitos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, entre ellos el reclutamiento forzoso y la utilización activa de niños menores de 15 años en las hostilidades. En marzo de 2006, Thomas Lubanga Dyilo, fundador y dirigente de la Unión de Patriotas Congoleños en Ituri, República Democrática del Congo, fue declarado culpable por la Corte por crímenes de guerra, conscripción y el reclutamiento de niños menores de 15 años, y de obligarlos a participar activamente en las hostilidades. Germain Katanga, comandante de la Fuerza Patriótica de la Resistencia en Ituri, fue transferido a la Corte en octubre de 2007 y acusado

- de tres delitos de crímenes contra la humanidad, así como seis delitos de crimen de guerra, que incluyen el reclutamiento y el uso ilegal de los niños en las hostilidades activas.
172. *Ibid.*, págs. 9-10.
 173. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, 23 de agosto de 2004, párrafo 34.
 174. El Comité de los Derechos del Niño ha expresado sus preocupaciones en varias ocasiones. Con respecto al fracaso para proporcionar compensación a los niños, lo hizo en los casos de Croacia e Israel (CRC/C/15/Add. 243, párrafos 64, 84-85, y CRC/C/15/Add.195, párrafos 58, 59, respectivamente); sobre la necesidad de enjuiciar a quienes han violado los derechos de la infancia durante un conflicto, en el caso de Indonesia (CRC/C/15/Add. 223, párrafos 67, 243); y sobre las excesivas detenciones antes del juicio en malas condiciones y la falta de servicios apropiados de rehabilitación, en el caso de Rwanda (CRC/C/15/Add. 234, párrafos 70, 71). Véase: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, tercera edición revisada, UNICEF, Ginebra, septiembre de 2007, pág. 585.
 175. Con respecto a las tradiciones no oficiales de justicia y las comisiones nacionales de derechos humanos, véanse: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, Nueva York, 23 de agosto de 2004, párrafo 36; y 'Principios relativos a la situación de las instituciones nacionales', apoyados por la Resolución de la Asamblea General 48/134, especialmente la sección sobre 'Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional'.
 176. Por ejemplo, en el Informe del la Asamblea General de Comité de los Derechos del Niño A/61/41 de 2006, el Comité alienta a los Estados Parte a examinar la posibilidad de asumir la jurisdicción extraterritorial (párrafo 22) e indica que la tarea de establecer su propia posición con respecto a la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para aplicar el Protocolo Facultativo relativo al uso de niños en los conflictos armados –artículo 6(1)– requiere la aplicación de la jurisdicción universal (párrafo 23).
 177. El principio de universalidad es un elemento del derecho internacional que sostiene que algunos crímenes son tan graves que todos los países tienen un interés en enjuiciarlos. Está basado en el derecho internacional y codificado en los instrumentos de las Naciones Unidas. Solamente se utiliza cuando el sistema judicial del país donde se producen las violaciones es incapaz de enjuiciar o no desea hacerlo. Véase: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, 23 de agosto de 2004, párrafo 48.
 178. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, 23 de agosto de 2004, párrafo 46.
 179. *Ibid.*
 180. *Ibid.*, párrafos 46, 47.
 181. *Ibid.*, párrafo 47.
 182. *Ibid.*, párrafo 26.
 183. Centro de Investigación Innocenti de UNICEF y el International Center for Transitional Justice, Children and Truth Commissions (publicación prevista en 2008).
 184. Un análisis minucioso de la participación por los adolescentes en varios procesos en situaciones de conflicto y después de un conflicto se ofrece en: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Adolescent Participation in Programme Activities during Situations of Conflict and Post-Conflict: Case Studies*, UNICEF, Nueva York, junio de 2004.
 185. Por ejemplo, las comisiones de la verdad en Argentina, El Salvador, Guatemala y el Perú dedican cada una de ellas un capítulo para la infancia y sus informes finales. Centro de Investigación Innocenti de UNICEF y el International Center for Transitional Justice, Children and Truth Commissions (publicación prevista en 2008).
 186. Directora Ejecutiva de UNICEF, Carol Bellamy, comunicado de prensa emitido el 26 de febrero de 1999.
 187. Centro de Investigación Innocenti de UNICEF y el International Center for Transitional Justice, Children and Truth Commissions (publicación prevista en 2008).
 188. Para una descripción minuciosa de los desafíos y las medidas pertinentes establecidas para alentar una participación de los niños y los adolescentes en este proceso, véanse por ejemplo: UNICEF, *Adolescent Participation in Programme Activities During Situations of Conflict and Post-Conflict: Case Studies*, UNICEF, Nueva York, junio de 2004; y Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, *Outcome Document* (pág. 11) y *Background Documents* (publicados electrónicamente, págs. 50-64), 'Expert Discussion on Transitional Justice and Children', 10-12 de noviembre de 2005.
 189. Por ejemplo, como parte de su presentación 'Children and Transitional Justice Series', el Centro de Investigación Innocenti de UNICEF está iniciando la documentación sobre los niños y los procesos de justicia de transición en Colombia, Liberia, Perú, Rwanda, Sierra Leona, Sudáfrica y Uganda (se espera que la publicación aparezca en 2008). El International Center for Transitional Justice ha llevado también a cabo un proyecto de investigación (informe de próxima aparición) sobre la justicia de transición, y el desarme, la desmovilización y la reintegración, que analiza la relación entre los mecanismos de justicia de transición (por ejemplo, comisiones de la verdad y la reconciliación, el desarme, la desmovilización y la reintegración para los niños), incluidos los efectos positivos y negativos.
 190. International Center for Transitional Justice, 'Draft Report of the Expert Discussion on Transitional Justice and Children', 10-12 de noviembre de 2005, págs. 9-10, y en particular su mención de: A. Veale y A. Stavrou, *Violence, Reconciliation and Identity: The reintegration of the Lord's Resistance Army child abductees in Northern Uganda*, Monograph No. 92, Institute for Security Studies, Pretoria, noviembre de 2003, pág. 47.
 191. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, 'Children and Adolescents in Transitional Justice Processes in Sierra Leone', Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, junio de 2007, págs. 9-10.
 192. La información sobre el International Criminal Court Victims Trust Fund, que está en activo en la actualidad, está disponible en <www.icc-cpi.int/vtf.html>.
 193. La resolución 60/127 de la Asamblea General del 16 diciembre de 2005, en la que se adoptaban los 'Principios y directrices básicos sobre el derecho a un remedio y reparación para las víctimas de graves violaciones de la ley internacional de derechos humanos y graves violaciones del derecho humanitario internacional'. Los Principios adoptan una perspectiva orientada hacia las víctimas, califican la amplitud del derecho a obtener un remedio y, en sus directrices, describen lo que se puede hacer para conseguirlo. No limitan el concepto de la reparación a una compensación monetaria, sino que proporcionan otras formas de devolución, como la restitución, la rehabilitación, la satisfacción y la seguridad de que no se vuelva a repetir el hecho. La resolución de la Asamblea General recomienda que los "Estados tengan en cuenta los Principios y directrices básicos, promuevan el respeto de los mismos y los señalen a la atención de los miembros de los órganos ejecutivos de gobierno, en particular a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y a las fuerzas militares y de seguridad, a los órganos legislativos, al poder judicial, a las víctimas y a sus representantes, a los defensores y abogados de derechos humanos, los medios de comunicación y al público en general".
 194. Principio 4 y 15 de los 'Principios y directrices básicos sobre el derecho a un remedio y reparación para las víctimas de graves violaciones de la ley internacional de derechos humanos y graves violaciones del derecho humanitario internacional', Resolución de la Asamblea General 60/147, 16 de diciembre de 2005.
 195. Naciones Unidas, 'Observaciones Finales sobre el Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en

- los conflictos armados, por el Comité de los Derechos del Niño con respecto a Guatemala', documento de las Naciones Unidas CRC/C/OPAC/GTM/CO/1, Nueva York, 8 de junio de 2007, párrafos 20-21.
196. Otro desafío fundamental es garantizar que la aplicación de los programas de reparación se rija por el interés superior del niño, así como por un enfoque basado en los derechos y en la comunidad.
197. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 'El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas S/2004/616, Nueva York, 23 de agosto de 2004, párrafos 54-55.
198. *Ibid.*, párrafo 54.
199. Naciones Unidas, 'Directrices de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a los niños víctimas y testigos de crímenes', aprobado por la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social del 22 de julio de 2005, documento de las Naciones Unidas E/2005/INF/2/Add.1 del 10 de agosto de 2005, Parte III – Principios, párrafo 8.
200. Por ejemplo, el artículo 27 de la Convención prohíbe la pena de muerte y la cadena perpetua sin posibilidad de liberación.
201. Estas incluyen, entre otras, las Reglas Mínimas uniformes de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores ('Reglas de Beijing'), 1985; las Directrices de las Naciones Unidas para prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riyadh), 1990; y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, 1990. Otras directrices a las que se ha referido específicamente el Comité de los Derechos del Niño han incluido las Directrices de Acción del sistema de justicia penal aplicables a la infancia (Resolución 1997/30 del Consejo Económico y Social, Anexo).
202. Por ejemplo, el Comité ha expresado su preocupación debido a que las prácticas nacionales no son compatibles con los artículos 37,39 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño y las directrices internacionales, a que no existe un sistema de justicia juvenil adecuado y diferente, y a que se necesita capacitación sobre los derechos de la infancia. Véase: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, tercera edición, UNICEF, Nueva York, septiembre de 2007, pág. 606.
203. Centro de Investigación Innocenti de UNICEF e International Center for Transitional Justice, *Children and Truth Commissions* (publicación prevista en 2008).
204. Tribunal Especial de Sierra Leona, comunicado de prensa, 2 de noviembre de 2002.
205. Naciones Unidas, 'Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional', documento de las Naciones Unidas A/CONF.183.9, aprobado el 17 de julio de 1998, artículo 26: exclusión de la jurisdicción sobre las personas menores de 18 años. Puede que el derecho doméstico enjuicie a los niños menores de 18 años.
206. Amnesty International, 'United States of America: The threat of a bad example – Undermining international standards as "war on terror" detentions continue', Amnesty International Report 51/114/2003, 19 de agosto de 2003.
207. Naciones Unidas, 'Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño. Nepal', documento de las Naciones Unidas CRC/C/15/ADD.261, Nueva York, 21 de septiembre de 2005.
208. Naciones Unidas, 'Comentario General No. 10 del Comité de los Derechos del Niño. Derechos de los niños en la justicia de menores', documento de las Naciones Unidas CRC/C/GC/10, Nueva York, 9 de febrero de 2007.
209. Naciones Unidas, 'Un mundo apropiado para los niños', documento de las Naciones Unidas A/RES/S-27/2, Nueva York, 11 de octubre de 2002.
210. *Ibid.*, párrafo 43(b).
211. Naciones Unidas, documento de las Naciones Unidas A/51/77, Nueva York, 12 de diciembre de 1996, párrafo 36.
212. Naciones Unidas, 'Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños: Informe de la experta del Secretario General, la Sra. Graça Machel, presentado de conformidad con la resolución 48/157 de la Asamblea General', documento de las Naciones Unidas A/51/306, Nueva York, 26 de agosto de 1996, párrafo 284.
213. Naciones Unidas, 'Informe del Secretario General: Evaluación completa de la acción de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/59/331, Nueva York, 3 de septiembre de 2004.
214. En la actualidad hay asesores de protección de la infancia en la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi; la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití; la operación conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur; las Misiones de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, Liberia, Nepal y el Sudán; y la Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire.
215. Sección de mejores prácticas en el mantenimiento de la paz, Departamento de las Naciones Unidas de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 'Lessons Learned Study: Child Protection – The impact of child protection advisers in peacekeeping operations', DOMP, mayo de 2007.
216. Naciones Unidas, 'Los niños y los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/59/695-S/2005-72, Nueva York, 9 de febrero de 2005, párrafo 68.
217. Declaración Presidencial del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, 12 de febrero de 2008 PRST/2008/6.
218. Machel 1996, párrafos 281 y 303.
219. ECHA y ECPS, cuyo objetivo es mejorar la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas, son dos de cuatro comités creados por el Secretario General en el marco del proceso actual de reforma de las Naciones Unidas. Presidido por el Coordinador de Socorro de Emergencia, concretamente ECHA, asegura que los temas políticos, de mantenimiento de la paz y de la seguridad formen parte de las consultas humanitarias y de la labor del Comité Permanente Interinstitucional.
220. El Comité Permanente Interinstitucional incluye organismos humanitarios de las Naciones Unidas, como la Organización para la Alimentación y la Agricultura de las Naciones Unidas (FAO), PNUD, UNFPA, ACNUR, UNICEF, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR); la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja; el Banco Mundial; la Organización Internacional para las Migraciones, y el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas, así como representantes de tres ONG: el Consejo Internacional de Entidades Benéficas, InterAction y el Comité Directivo de la Acción Humanitaria.
221. Comité Permanente Interinstitucional, 'IASC Work Plan 2007', documento PR/0612/1956/0, <www.humanitarianinfo.org/iasc/_tools/download.asp?docID=1956&type=any>.
222. Machel 1996, párrafo 305.
223. Naciones Unidas, 'Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/62/228, Nueva York, 13 de agosto de 2007, párrafo 66.
224. Para obtener más información sobre el enfoque de grupos, véase <www.humanitarianreform.org> y Comité Permanente Interinstitucional, 'Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response', IASC, Ginebra, 24 de noviembre de 2006.
225. Naciones Unidas, 'Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/62/228, Nueva York, 13 de agosto de 2007, párrafo 68.
226. J. Freedman, 'Contemporary Conflict and its Consequences for Children: Input paper on war economies', contribución al examen estratégico después de 10 años de Machel, 17 de julio de 2007.
227. B. Verhey, 'What Are Child Protection Networks?', Centro de Investigación Innocenti de UNICEF, Florencia, febrero de 2006.
228. R. Mountain, 'Humanitarian Reform: Saving and protecting lives in DRC', *Forced Migration Review*, no. 29, 2008, págs. 28-30.
229. Naciones Unidas, 'Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños: Informe de la experta del Secretario

- General, la Sra. Graça Machel, presentado de conformidad con la resolución 48/157 de la Asamblea General', documento de las Naciones Unidas A/51/306, Nueva York, 26 de agosto de 1996, párrafo 288.
230. Véase el documento original 'Los Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados con las fuerzas o los grupos armados', febrero de 2007, <www.unicef.org/media/files/Paris_Principles_-_English.pdf>.
231. Naciones Unidas, 'Medidas Especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales', documento de las Naciones Unidas ST/SGB/2003/13, Nueva York, octubre de 2003.
232. Inter-Agency Network for Education in Emergencies, *Measuring the Implementation and Impact of the INEE Minimum Standards*, INEE, Nueva York, agosto de 2007, págs. 21-23.
233. Inter-Agency Network for Education in Emergencies, 'Monitoring Systems for Emergency Education', <www.ineesite.org/page.asp?pid=1132>.
234. Christian Children's Fund, Comité Internacional de la Cruz Roja, Comité Internacional de Rescate, Save the Children, Terre des Hommes, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
235. Naciones Unidas, 'Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados', documento de las Naciones Unidas A/62/228, Nueva York, 13 de agosto de 2007, párrafo 79.
236. J. Thompson, *Humanitarian Financing Trends: Child programming and protection*, Informe de un consultor para el examen estratégico después de 10 años de Machel, julio de 2007, págs. 7-8.
237. Fondo renovable central de las Naciones Unidas para casos de emergencia, 'CERF Figures', <ochaonline.un.org/cerf/CERFFigures/tabid/1924/Default.aspx>.
238. Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios, 'Humanitarian/Emergency Response Fund', <ochaonline.un.org/FundingFinance/ResponseFunds/tabid/4404/Default.aspx>.
239. Ibid.
240. Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de los Asuntos Humanitarios en el Sudán, 'United Nations and Partners Work Plan for Sudan', <www.unsudanig.org/workplan/chf/>.
241. B. Willits-King, T. Mowjee y J. Barham, 'Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan', OCHA ESS, diciembre de 2007, págs. 5, 18, 19, 52. <ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&dclid=1088368>.
242. Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, una iniciativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html>.
243. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 'UNDP-Administered Multi-Donor Trust Funds and Joint Programmes', PNUD, Nueva York, <www.undp.org/mdtf/overview.shtml>.
244. Para un panorama general de los recientes avances en la financiación humanitaria, véase: P. Walker y K. Pepper, 'The State of Humanitarian Funding', *Forced Migration Review*, no. 29, 2007, págs. 33-35.
245. B. Willits-King, *Practical Approaches to Needs-based Allocation of Humanitarian Aid: A review for Irish Aid on donor practices*, julio de 2006, pág. 20.
246. P. Walker y K. Pepper, 'The State of Humanitarian Funding', *Forced Migration Review*, no. 29, 2007.
247. Good Humanitarian Donorship, <www.goodhumanitariananddonorship.org>.
248. A. Stoddard, K. Haver y A. Harmer, *Operational Consequences of Reform Project Working Paper: Humanitarian financing reform*, Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute, junio de 2007.
249. P. Walker y K. Pepper, *Follow the Money: A review and analysis of the state of humanitarian funding*, Feinstein International Center, Tufts University, 2007.
250. El material sobre CHAP proviene de J. Thompson, 'Humanitarian Financing Trends: Child programming and protection', informe del consultor para el examen estratégico después de 10 años de Machel, julio de 2007, págs. 7-8.
251. documento de las Naciones Unidas A/55/749, 26 de enero de 2001, págs. 6-7.
252. Véanse los informes del Secretario General sobre el seguimiento de la Sesión Especial de la Asamblea General en favor de la infancia, A/59/274, 17 de agosto de 2004; A/60/207, 8 de agosto de 2005; y A/61/270, 17 de agosto de 2007.
253. Ban Ki-Moon, *Children and the Millennium Development Goals: Progress towards A World Fit for Children*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Nueva York, diciembre de 2007, págs. 55-56.
254. Véase las páginas 58 a 60 del capítulo 6 de este documento sobre las regulaciones y normas jurídicas internacionales para obtener una descripción minuciosa de los mecanismos de la Convención sobre los Derechos del Niño.
255. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 'Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad', OECD, París, abril de 2007, <www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>.
256. S. Grantham-McGregor et al., 'Early Child Development in Developing Countries', *The Lancet*, vol. 369, no. 9564, 10 de marzo de 2007.
257. K. Kostelny, *Psychosocial and Protection Outcomes of CCSs: Research on young children in Northern Uganda*, Christian Children's Fund, Richmond, VA, 2008, págs. 4, 8-9, 11, 13, 33.
258. M. Vijayaraghavan et al., 'Economic Evaluation of Measles Catch-up and Follow-up Campaigns in a Country Affected by a Complex Emergency: Afganistán, 2002 y 2003', *Disasters* (en la imprenta), págs. 256-458.
259. A. Anderson et al., 'Standards Put to the Test: Implementing the INEE Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crisis and Early Reconstruction', *Humanitarian Practice Network Paper*, no. 57, HPN, Londres, diciembre de 2006, pág. 2.
260. A. Donahue y E. Loaiza, 'Millennium Development Goals (MDGs) in Conflict-Affected Countries', Sección de Información Estratégica de UNICEF, Nueva York, enero de 2008 (inédito); y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Progreso para la Infancia: Examen estadístico de Un mundo apropiado para los niños*, Número 6, UNICEF, Nueva York, diciembre de 2007. Nota: Las estadísticas de los estados afectados por conflictos están en su mayoría ausentes de los Informes de seguimiento mundial de la Unesco, Educación para Todos, porque en muchos casos las cifras no están disponibles o no son precisas debido a que no hay un mantenimiento eficaz de los registros y existen movimientos de la población que complican unos datos demográficos ya de por sí insuficientes. Para un análisis alternativo basado en una metodología diferente, véase Save the Children, *Last in Line, Last in School: How donors are failing children in conflict-affected fragile states*, Save the Children, Londres, 2007.
261. A. Anderson et al., 'Standards Put to the Test: Implementing the INEE Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crisis and Early Reconstruction', *Humanitarian Practice Network Paper*, no. 57, HPN, Londres, diciembre de 2006, pág. 8.
262. Centro de Noticias de las Naciones Unidas, 'UNESCO Says the World Faces an 18 Million Teacher Shortfall in Coming Decade', 5 de octubre de 2006, <www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20147&Cr=educat&Cr1=>>.
263. B. O'Malley, *Education Under Attack: A global study on targeted political and military violence against education staff, students, teachers, union and government officials, and institutions*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París, 2007, pág. 6.
264. Las diferencias en el número estimado de niños que no van a la escuela en países afectados por conflictos se deben a las metodologías alternativas utilizadas por UNICEF y Save the Children.
265. Save the Children, *Last in Line, Last in School: How donors are failing children in conflict-affected fragile states*, 2007, Save the Children, Londres, pág. 20.
266. Ibid., pág. 15.
267. Ibid., pág. 22.
268. A. Donahue y E. Loaiza, *Millennium Development Goals (MDGs) in Conflict-Affected Countries*, Sección de Información Estratégica de UNICEF, Nueva York, enero de 2008 (inédito).
269. D. Guha-Sapir y W. Panhuis, 'Conflict Related Mortality: An analysis of 37 datasets', *Disasters*, vol. 28, 2004, págs. 418-428; y W. Moss et al., 'Child Health in Complex Emergencies', *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*, vol.

- 84, no. 1, 2006, pág. 59. Otra fuente señaló que la neumonía, las enfermedades diarreicas y el paludismo causaron en su conjunto el 80% de las muertes entre los niños congoleños refugiados en la República Unida de Tanzania en 1999 (L. Talley, P. Spiegel y M. Girgis, 'An Investigation of Increasing Mortality among Congolese Refugees in Lugufu Camp, Tanzania, mayo-junio 1999', *Journal of Refugee Studies*, vol. 14, 2001, págs. 417-427).
270. R. Garfield, 'Measuring Humanitarian Emergencies', *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, vol. 1, no. 2, 2007, pág. 111.
271. R. Black, S. Morris y J. Bryce, 'Where and Why are Ten Million Children Dying Every Year?' *The Lancet*, vol. 361, 2003, págs. 2226-2234.
272. A. Zwi et al., 'Child Health in Armed Conflict: Time to rethink', *The Lancet*, vol. 367, 2006, págs. 1886-1888.
273. N. Dadgar et al., 'Implementation of a Mass Measles Campaign in Central Afghanistan, diciembre de 2001 a mayo de 2002', *Journal of Infectious Diseases*, vol. 187, suplement 1, 2003, págs. S186-S190.
274. B. Loevinsohn y A. Harding, 'Buying Results? Contracting for health service delivery in developing countries', *The Lancet*, vol. 366, 2005, págs. 676-681.
275. M. Vijayaraghavan et al., 'Economic Evaluation of Measles Catch-up and Follow-up Campaigns in a Country Affected by a Complex Emergency: Afghanistan, 2002 and 2003', *Disasters, the Journal of Disaster Studies, Policy and Management*, vol. 30, no. 2, 2006, págs. 256-269.
276. US Centers for Disease Control and Prevention, 'Emergency Measles Control Activities: Darfur, Sudan, 2004', *Morbidity and Mortality Weekly Report*, vol. 53, no. 38, 1 de octubre de 2004, págs. 897-899.
277. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Reproductive Health in Refugee Situations: An interagency field manual*, ACNUR, Ginebra, 1999, págs. 2, 11-18.
278. M. Toole y R. Waldman, 'Prevention of Excess Mortality in Refugee and Displaced Populations in Developing Countries', *JAMA*, vol. 263, 1990, págs. 3296-3302.
279. P. Salama et al., 'Lessons Learned from Complex Emergencies over the Past Decade', *The Lancet*, vol. 364, 2004, págs. 1801-1813.
280. H. Young et al., 'Public Nutrition in Complex Emergencies', *The Lancet*, vol. 364, 2004, pág. 1899.
281. A. Donahue y E. Loazia, 'Millennium Development Goals in Conflict-Affected Countries', Sección de Información Estratégica de UNICEF, Nueva York, pág. 7 (inédito); y UNICEF, *Progreso para la Infancia: Examen estadístico de Un mundo apropiado para los niños*, Número 6, UNICEF, Nueva York, diciembre de 2007, pág. 4.
282. Ibid.
283. D. Paul, 'Heading Home? Protection and return in northern Uganda', *Humanitarian Exchange Magazine*, no. 36, *Humanitarian Practice Network*, Overseas Development Institute, Londres, 2006.
284. R. Brennan, M. Despines y L. Roberts, 'Mortality Surveys in the Democratic Republic of Congo: Humanitarian impact and lessons learned', *Humanitarian Exchange Magazine*, no. 35, *Humanitarian Practice Network*, Overseas Development Institute, Londres, 2006; B. Coghlan et al., 'Mortality in the Democratic Republic of Congo: A nationwide survey', *The Lancet*, vol. 367, 2006, pág. 50.
285. F. Mason y A. Taylor, *A Review of the Advances and Challenges in Nutrition in Conflicts and Crises over the Last 20 Years*, Food and Nutrition Technical Assistance Project, Academy for Educational Development, Washington, D.C., 2003.
286. G. Hogley Cotes, 'Delivering Supplementary and Therapeutic Feeding in Darfur: Coping with insecurity', *Field Exchange, Emergency Nutrition Network*, vol. 28, 2006, pág. 2; y S. Roughneen y S. Fox, 'Integrated Community Health in Darfur: Interacting with culture, dealing with insecurity', *Humanitarian Exchange Magazine*, no. 36, *Humanitarian Practice Network*, Overseas Development Institute, Londres, 2006, pág. 27.
287. P. Salama et al., 'Lessons Learned from Complex Emergencies over the Past Decade', *The Lancet*, vol. 364, 2004, págs. 1902, 1904.
288. Valid International, *Community-based Therapeutic Care (CTC): A field manual*, primera edición, Valid International, Oxford, 2006, pág. 2.
289. Ibid., pág. 150.
290. Ibid., pág. 3.
291. OMS/PMA/UNICEF, 'Joint Statement on Preventing and Controlling Micronutrient Deficiencies in Populations Affected by Emergencies', Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2007.
292. Comité Permanente Interinstitucional, 'Women, Girls, Boys and Men: Different needs – equal opportunities', *Gender Handbook in Humanitarian Action*, IASC, diciembre de 2006.
293. Programa Mundial de Alimentos, *Gender Mainstreaming in WFP: An integrated assessment*, PMA, Roma, 1998, págs. 3, 6.
294. C. Reis, 'Addressing Sexual Violence in Emergencies', *Humanitarian Exchange Magazine*, no. 32, *Humanitarian Practice Network*, Overseas Development Institute, Londres, 2005, pág. 33.
295. H. Young et al., 'Public Nutrition in Complex Emergencies', *The Lancet*, vol. 364, 2004, pág. 1900.
296. Organización Mundial de la Salud, *Management of Severe Malnutrition: A manual for physicians and other senior health workers*, OMS, Ginebra, 1999, <<http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a57361.pdf>>.
297. Infant and Young Child Feeding in Emergencies Core Group, *Operational Guidance for Emergency Relief Staff and Programme Managers on Infant and Young Child Feeding in Emergencies*, Emergency Nutrition Network, Oxford, 2006.
298. F. Grunewald, 'Darfur and the Dynamics of Crisis Management', *Humanitarian Exchange Magazine*, no. 30, *Humanitarian Practice Network*, Overseas Development Institute, Londres, 2005.
299. H. Young et al., 'Public Nutrition in Complex Emergencies', *The Lancet*, vol. 364, 2004, pág. 1900.
300. L. Fewtrell et al., *Water, Sanitation and Hygiene: Quantifying the health impact at national and local levels in countries with incomplete water supply and sanitation coverage*, WHO Environmental Burden of Disease Series, no. 15, Organización Mundial de la Salud, Ginebra, 2007, págs. 43, 45.
301. Organización Mundial de la Salud, *Frequently Asked Questions in Case of Emergencies: Health risks – Drinking-water and sanitation*, 2008.
302. Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability*, contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, págs. 42, 44, 48-49.
303. V. Curtis y S. Cairncross, 'Effect of Washing Hands with Soap on Diarrhoea Risk in the Community: A systematic review', *The Lancet*, vol. 3, 2003, pág. 232.
304. Organización Mundial de la Salud, *Guidelines for Drinking-Water Quality*, tercera edición, que incorpora la primera edición, vol. 1, recomendaciones, 2006, OMS, Ginebra, págs. 50-51.
305. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Statistical Yearbook 2005*, ACNUDH, Ginebra, 2007, pág. 67.
306. Naciones Unidas, 'Estrategias de agua, saneamiento e higiene de UNICEF para 2006-2015', documento de las Naciones Unidas E/ICEF/2006/6, Nueva York, 15 de noviembre de 2005.
307. Organización Mundial de la Salud, *Guidelines for Drinking-Water Quality*, tercera edición que incorpora la primera edición, vol. 1, recomendaciones, 2006, pág. 78.
308. J. Barenbaum, R. Vladislav y M. Schwab-Stone, 'The Psychosocial Aspects of Children Exposed to War: Practice and policy initiatives', *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 45, no. 1, 2004, pág. 42.
309. Comité Permanente Interinstitucional, *Guidelines on Mental Health and Psychosocial Support in Emergency Settings*, IASC, Ginebra, 2007, pág. 2.
310. J. Duncan y L. Arntson, *Children in Crisis: Good practices in evaluating psychosocial programming*, Save the Children Federation, Washington, D.C., 2003, pág. 10.
311. Ibid.
312. R. Dybdahl, 'Children and Mothers in War: An outcome study of a psychosocial intervention program', *Child Development*, vol. 72, no. 4, 2001, págs. 1-2.

313. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Untapped Potential: Adolescents affected by armed conflict – A review of programs and policies*, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, 2000, págs. 9, 37.
314. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Working with Children in Unstable Situations: Principles and concepts to guide psychosocial responses*, UNICEF, Nueva York, 2003, págs. 22-23.
315. K. Ehntholt y W. Yule, 'Practitioner Review: Assessment and treatment of adolescents who have experienced war-related trauma', *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 47, 2006, pág. 1197.
316. Entre las redes de este tipo cabe destacar el Grupo de Acción Comunitaria (GAC), Regional Psychosocial Support Initiative (REPSSI), Regional Emergency Psychosocial Support Initiative, The International Federation Reference Centre for Psychosocial Support, y la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.
317. M. Lowicki-Zucca et al., 'Estimates of HIV Burden in Emergencies', *Sexually Transmitted Infections*, 2008 (en la imprenta).
318. UNICEF Canadá 'HIV/AIDS, Conflict and Displacement', report on the XVI International AIDS Conference affiliated event, Toronto, 12 de agosto de 2006, organizado por UNICEF y el CNUDH, págs. 26-27, <http://data.unaids.org/pub/Report/2006/hiv_aids_conflict_displacement.pdf>.
319. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 'United Nations Systemwide Work Programme on Scaling up HIV/AIDS Services for Populations of Humanitarian Concern: Analysis of PRSPs of countries of concern to establish baseline indicators for output 1', PNUD, Nueva York, abril de 2007 (inédito).
320. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 'Analysis and Indicators for Countries of Concern: Baseline and OVs for populations of humanitarian concern', PNUD, Nueva York, octubre de 2007 (inédito).
321. Esta sección se basa en la última estrategia de protección de la infancia aprobada por la Junta Ejecutiva de UNICEF el 5 de junio de 2008 (documento de las Naciones Unidas E/ICEF/2008/5/Rev.1). En 'Protecting Children in Emergencies' de Save the Children se hacen otros llamamientos en este sentido, <www.savethechildren.org/publications/advocacy/policy_brief_final.pdf>, así como en el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños.
322. La investigación sugiere que algunos padres de guarda ofrecen claramente un cuidado excelente. En el otro extremo de este abanico, el cuidado de guarda puede llevar consigo una explotación y abuso abiertos, y una discriminación generalizada. Fuente: D. Tolfree, 'Children in Residential Care', un documento presentado en la Segunda Conferencia Internacional sobre los niños y el cuidado residencial, Estocolmo, 12-15 de mayo de 2003, pág. 5.
323. M. de la Soudiere, J. Williamson y J. Botte, *The Lost Ones: Emergency care and family tracing for separated children from birth to five years*, UNICEF, Nueva York, abril de 2007, pág. 14.
324. D. Tolfree, *Facing the Crisis: Supporting children through positive care options*, Save the Children Fund, Londres, 2005, pág. 2.
325. 'Freedom, Security and Justice for Separated Children?', Conferencia Europea, Bruselas, 3 de noviembre de 2004 (patrocinado por Defence for Children International, Save the Children y el Separated Children in Europe Programme).
326. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 'UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child', ACNUR Ginebra, mayo de 2008.
327. En el grupo de protección coordinado por el ACNUR, UNICEF es el organismo designado y proveedor de último recurso de la protección de la infancia.
328. Comité Internacional de la Cruz Roja, *Annual Report 2007*, CICR, Ginebra, págs. 95-97.
329. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 'Humanitarian Action: Donor update', UNICEF, Nueva York, 8 de marzo de 2004.
330. A. Hepburn, J. Williamson y T. Wolfram, 'Separated Children: Care and protection of children in emergencias – A field guide', Save the Children Federation, Westport, CT, 2004, pág. 34.
331. Las pruebas empíricas han revelado que muchos niños separados se inclinan por emigrar a los centros urbanos o participar en trabajos peligrosos. Sin embargo, se necesita una mayor recopilación de datos para comprender estos vínculos.
332. Los Principios de París se refieren al término de reclutamiento como la conscripción o alistamiento forzoso o voluntario de niños en cualquier tipo de fuerza o grupo armado. Un reclutamiento o uso ilegal es el reclutamiento o utilización de los niños menores de la edad estipulada en los tratados internacionales aplicables a las fuerzas o grupos armados en cuestión o bajo el derecho doméstico aplicable. Fuente: *Los Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados con las fuerzas o los grupos armados*, febrero de 2007, pág. 7.
333. Ibid.
334. V. Achvarina y S. Reich, 'No Place to Hide: Refugees, displaced persons, and the recruitment of child soldiers', *International Security*, vol. 31, no. 1, Verano de 2006, págs. 127-164.
335. *Los Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados con las fuerzas o los grupos armados*, febrero de 2007, pág. 8.
336. Ministerio de Asuntos Exteriores de Suecia, *Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation, Reintegration: Final report*, 2006, pág. 9.
337. Escuela para la Cultura de la Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, *Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración existentes en el mundo durante 2006*, Bellaterra, España, marzo de 2007, págs. 21-23.
338. Banco Mundial, 'Child Soldiers: Prevention, demobilization and reintegration', no. 3, Unidad de Prevención de Conflictos y Reconstrucción, Washington, D.C., mayo de 2002, pág. 2.
339. Antiguamente denominados 'los Principios y mejores prácticas de Ciudad del Cabo sobre la prevención del reclutamiento de los niños en las fuerzas armadas y la desmovilización y la integración psicosocial de los niños soldados en África'.
340. Véase también: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la Coalición para poner fin al uso de los niños soldados, *Guide to the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict*, diciembre de 2003, <www.unhcr.org/tool_docs/option_protocol_conflict11.pdf>.
341. Para obtener más información sobre las normas integrales de las Naciones Unidas de desarme, desmovilización y reintegración, véase <www.unhcr.org/index.php>; para descargar la guía operacional, véase <www.unhcr.org/iddrs/iddrs_guide.php>.
342. El proceso generó dos resultados finales. El primero, un documento breve titulado los "Compromisos de París", reafirma las normas internacionales relacionadas con la protección de los niños asociados con los grupos y fuerzas armadas y las buenas prácticas para apoyar su liberación y reintegración. Se dirige a los estados. El segundo documento, los "Principios de París", ofrece una minuciosa orientación programática a los profesionales para garantizar que todos los procesos de comunicación y reintegración se diseñen para mejorar la calidad de la atención y la protección de los niños. Para obtener ejemplares de estos documentos, véase <www.un.org/children/conflict/english/Parisprinciples.html>.
343. *Los Principios de París: Principios y directrices sobre los niños asociados con las fuerzas o los grupos armados*, febrero de 2007, <www.unicef.org/protection/files/ParisPrinciples_EN.pdf>; y la Operational Guide to the Integrated DDR Standards, <www.unhcr.org/iddrs/iddrs_guide.php>.
344. G. Landry, *Study on Reintegration of Children in Armed Conflict*, Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, Gatineau, Quebec, diciembre de 2007, pág. 7.
345. Banco Mundial, 'Child Soldiers: Prevention, demobilization and reintegration', no. 3, Unidad para la prevención de conflictos y la reconstrucción, Washington, D.C., mayo de 2002, pág. 1.
346. Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, UNICEF, Global Youth Action Network, UNFPA, Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, "Will You Listen?" *Young voices from conflict zones*, libro paralelo al examen estratégico después de 10 años de Machel, UNICEF, Nueva York, 2007, pág. 5.

347. G. Landry, *Study on Reintegration of Children in Armed Conflict*, Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, Gatineau, Quebec, diciembre de 2007, pág. 10.
348. B. Verhey, *Reaching the Girls: Study on girls associated with armed forces and groups in the Democratic Republic of Congo*, Save the Children del Reino Unido, Care, International Foundation for Education & Self-Help (IFESH), IRC, noviembre de 2004, pág. 2.
349. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, 'Participatory Research Study with Adolescents and Youth in Sierra Leone', Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, Nueva York, abril-julio 2002, pág. 6.
350. A. Veale y A. Stavrou, *Violence, Reconciliation and Identity: The reintegration of Lord's Resistance Army child abductees in northern Uganda*, Institute for Security Studies, diciembre de 2003, págs. 36-38.
351. Este enfoque se promueve firmemente en los Principios de París y otros principios rectores.
352. Los miembros del género femenino de un grupo focal entrevistado por Jenny Pearlman Robinson y Juliet Young, distrito de Gulu (Uganda), 12 de mayo de 2007, de la Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Listening to Youth: The experiences of young people in northern Uganda*, Contribution to the Machel 10-year strategic review with support from UNICEF, junio de 2007, pág. 16.
353. Naciones Unidas, 'Children and DDR', sección 5.30, *Operational Guide to the Integrated Disarmament, Demobilization and Reintegration Standards (IDDRS)*, UN DDR Resource Centre, Nueva York, pág. 221, PDF disponible en <www.unddr.org/iddrs/iddrs_guide.php>.
354. Organización Internacional del Trabajo, *Prevention of Child Recruitment and Reintegration of Children Associated with Armed Forces and Groups: Strategic framework for addressing the economic gap*, OIT, Ginebra, 2007.
355. J. MacVeigh, S. Maguire y J. Wedge, *Stolen Futures: The reintegration of children affected by armed conflict*, submission to the 10-year review of the 1996 Machel study on the impact of armed conflict on children, Save the Children del Reino Unido, Londres, 2007, pág. viii.
356. 'UN System-wide Policy Paper for Employment Creation, Income-Generation and Reintegration in Post-Conflict Settings', mayo de 2008, pág. 29.
357. K. Peters, 'From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants become motorbike taxi-riders', *Journal of Peace, Conflict & Development*, marzo de 2007, pág. 2.
358. 'UN System-wide Policy Paper for Employment Creation, Income-Generation and Reintegration in Post-Conflict Settings', mayo de 2008, pág. 30.
359. G. Landry, *Study on Reintegration of Children in Armed Conflict*, Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, Gatineau, Quebec, diciembre de 2007, págs. 13-14.
360. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Listening to Youth: The experiences of young people in northern Uganda*, contribución al examen estratégico después de 10 años de Machel con apoyo de UNICEF, junio de 2007, pág. 16.
361. Escuela para la Cultura de la Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona, *Análisis de los programas de desarme, desmovilización y reintegración existentes en el mundo durante 2006*, Bellaterra, España, marzo de 2007, pág. 7.
362. Comité Permanente Interinstitucional de las Naciones Unidas, *Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings: Focusing on prevention of and response to sexual violence in emergencies*, IASC, Ginebra, 2005, pág. 3.
363. Fondo de Población de las Naciones Unidas, 'UNFPA & Young People: Imagine the largest generation of adolescents in history', UNFPA, Nueva York, 2003, pág. 3.
364. Comité Permanente Interinstitucional de las Naciones Unidas, *Guidelines for Gender-based Violence Interventions in Humanitarian Settings: Focusing on prevention of and response to sexual violence in emergencies*, IASC, Ginebra, 2005, pág. 3.
365. Las directrices de 2005 del Comité Permanente Institucional indican en la página 8 que los términos "víctimas" y "supervivientes" pueden utilizarse indistintamente. A menudo, en los sectores jurídicos y médicos se utiliza "víctima". En los sectores de la psicología y el apoyo social se prefiere generalmente "supervivientes" debido a que implica resistencia.
366. Las declaraciones de las mujeres de los países se obtuvieron de Amnesty International, *Lives Blown Apart: Crimes against women in times of conflict*, Amnesty International, Londres, 2004.
367. Instituto para la Formación Profesional y la Investigación de las Naciones Unidas, 'Training for Civilian Personnel in Peacekeeping Operations on the Special Needs of Women and Children in Conflict', UNITAR, Ginebra, noviembre de 2006, www.unitar.org/wcc/flyer.pdf; Save the Children, *The State of the World's Mothers 2003*, Save the Children, 2003, págs. 24-26.
368. Entre los códigos de conducta, el CNUDH adoptó unos 200, y el Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas 'Medidas especiales de protección contra la explotación sexual y el abuso sexual' (ST/SGB/2003/13) se publicó en octubre de 2003. Véase también: Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, *Diez reglas: código de conducta personal para los cascos azules*, 1998, y *We are United Nations Peacekeepers*, 1998.
369. Para obtener detalles sobre un ejemplo en Indonesia, véase: Amnesty International, 'Indonesia: The impact of impunity on women in Aceh', AI Index: ASA 21/60/00, Amnesty International, Londres, 23 de noviembre de 2000, pág. 13.
370. Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, *Beyond Firewood: Fuel alternatives and protection strategies for displaced women and girls*, WCRWC, Nueva York, marzo de 2006, págs. 1-5.
371. J. Schipper, *Study on Funding for Sexual Violence in Conflict*, UN Action against Sexual Violence in Conflict (inédito), mayo de 2007.
372. Las implicaciones del aumento en la proporción de jóvenes en la población mundial ha sido el tema de una serie de informes mundiales recientes, especialmente *Youth in Conflict* (2006) del PNUD y los informes sobre la juventud del mundo de las Naciones Unidas en 2000 y 2007. Datos obtenidos de las estadísticas sobre la población de: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Estado Mundial de la Infancia 2008: supervivencia infantil*, UNICEF, Nueva York, diciembre de 2007.
373. Collier et al. exponen que si se asumen los costos verdaderos asociados con la violencia política, como la enfermedad, la pobreza prolongada, los prejuicios económicos y el aumento en la posibilidad de que se den casos de trata y criminalidad, un conflicto puede costar desde 60.000 millones de dólares hasta 250.000 millones de dólares, según los cálculos. P. Collier, L. Chauvet y H. Hegre, 'The Security Challenge in Conflict-Prone Countries', *Copenhagen Consensus 2008 Conflicts Challenge Paper*, Copenhagen Consensus Center, Frederiksberg, Dinamarca, abril de 2008, págs. 8-12.
374. M. Chalmers, *Spending to Save? An analysis of the cost effectiveness of conflict prevention*, Centre for International Cooperation and Security, Department of Peace Studies, University of Bradford, Bradford, Reino Unido, 12 de junio de 2004, pág. 2.
375. Naciones Unidas, 'Informe sobre los progresos en la prevención de los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/60/891, Nueva York, 18 de julio de 2006.
376. 'From Words to Action, Final Conference Report', Conferencia Internacional sobre los niños afectados por la guerra, Winnipeg, Canadá, 10-17 de septiembre de 2000, págs. 62-63.
377. P. Collier, *Development and Conflict*, Oxford University, Oxford, 1 de octubre de 2004, pág. 1, <www.un.org/esa/documents/Development.and.Conflict2.pdf>.
378. Como señalaron Collier et al. 2008: "Nueve de los 32 conflictos activos en 2005 habían estado inactivos el año anterior, y en 2008 surgieron cuatro nuevos conflictos activos. Todos estos conflictos nuevos en 2005 y 2006 fueron una reanudación de conflictos anteriores, lo que hace un mayor hincapié en nuestro enfoque en situaciones después de los conflictos."
379. Oficina Ejecutiva del Secretario General, *Inventory: United Nations capacity in peacebuilding*, Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2006, pág. 6.

380. Naciones Unidas, 'Informe sobre los progresos en la prevención de los conflictos armados: Informe del Secretario General', documento de las Naciones Unidas A/60/891, Nueva York, 18 de julio de 2006.
381. Paulo Sérgio Pinheiro, *Informe Mundial sobre la Violencia contra los niños*, Naciones Unidas, Ginebra, 2006, pág. 6.
382. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, *World Youth Report: Young people's transition to adulthood – Progress and challenges*, UNDESA, Nueva York, 2007.
383. Naciones Unidas, 'Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad', documento de las Naciones Unidas S/PRST/2008/6, Nueva York, 12 de febrero de 2008.
384. Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, 'People Building Peace: A global action agenda for the prevention of armed conflict', Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, La Haya, 2007, págs. 3, 6.
385. Sitio web de Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict, <www.gppac.org/page.php?id=1513>.
386. Alianza de las Civilizaciones, <www.unaoc.org/content/view/92/127/lang,english/>.
387. Subgrupo de Trabajo del Comité Permanente Interinstitucional sobre la planificación para la preparación y las situaciones de emergencia, <www.humanitarianinfo.org/iasc/content/subsidi/swg_preparedness/default.asp?bodyID=14&publish=0&publish=0>.
388. Para obtener más información sobre la Resolución 1612 del Consejo de Seguridad como una opción para la prevención, véase 'Preventive Strategies for Children and Armed Conflict: Implementation of Security Council Resolution 1612 and other policies', Forum on Children and Armed Conflict, Peacebuilding – The Canadian Peacebuilding Network, marzo de 2008.
389. Save the Children de Suecia, *Child Protection in Emergencies: Priorities, principles and practices*, Save the Children, Estocolmo, 2007, pág. 48.
390. Ibid., pág. 19.
391. El marco de consolidación de la paz para Guinea-Bissau no estaba terminado antes de la redacción de este informe.
392. A. Barbolet et al., *The Utility and Dilemmas of Conflict Sensitivity*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, abril de 2005.
393. Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, 'Education and Peace-building: A preliminary operational framework', CIDA, Gatineau, Quebec, 1999.
394. Save the Children, *Rewrite the Future: One year on*, Save the Children, Londres, septiembre de 2007, pág. 4.
395. P. Rose y M. Greeley, *Education in Fragile States: Capturing lessons and identifying good practices*, documento preparado por el Grupo de Trabajo sobre Estados Frágiles, mayo de 2006, págs. 2, 3, 4, 7, 22.
396. P. Buckland, *Reshaping the Future: Education and post-conflict reconstruction*, Banco Mundial, Washington, D.C., 2005.
397. T. Jackson, *Equal Access to Education: A peace imperative for Burundi*, International Alert, Londres, 2000, pág. 5.
398. P. Bauman, P. Gazala y M. Ayalew, *Comparative Analysis of the Impact of Tsunami and Tsunami Interventions on Conflicts in Sri Lanka and Aceh/Indonesia*, 2006; resumen ejecutivo disponible en <http://web.mit.edu/cis/www/migration/pubs/rwp/34_tsunami.htm>.
399. A. Barbolet et al., *The Utility and Dilemmas of Conflict Sensitivity*, Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, Berlín, abril de 2005, pág. 8.
400. Naciones Unidas, 'Resolución 53/25: Decenio Internacional para una Cultura de la Paz y la No violencia para los Niños del Mundo, 2001-2010', Nueva York, 10 de noviembre de 1998.
401. M. Sinclair, *Learning to Live Together: Building skills, values and attitudes for the twenty-first century*, UNESCO, París, 2004, págs. 21-22; y UNESCO, ACNUR y INEE, *Inter-Agency Peace Education Programme: Skills for constructive living – Overview of the programme*, UNESCO, París, noviembre de 2005, págs. 8, 14-15.
402. P. Baxter y V. Ikobwa, 'Peace Education: Why and how?', *Forced Migration Review*, vol. 1, no. 22, págs. 22-28; y UNESCO, ACNUR y INEE, *Inter-Agency Peace Education Programme: Skills for constructive living – Overview of the programme*, UNESCO, París, noviembre de 2005, págs. 11-13.
403. J. Hart, *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, febrero de 2004.
404. G. Salomon, 'Does Peace Education Really Make A Difference?', *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 12, no. 1, 2006.
405. J. Hart, *Children's Participation in Humanitarian Action: Learning from zones of armed conflict*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, febrero de 2004, págs. 26-27.
406. Ibid. pág. 26.
407. R. Johnston, 'Developing a National Youth Policy: A programme review', Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, noviembre de 2007.
408. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Youth and Violent Conflict: Society and development in crisis?* PNUD, Nueva York, 2006, pág. 26.
409. Véase por ejemplo: Search for Common Ground website, <www.sfcg.org/programmes/sierra/sierra_talking.html>; y R. Taouti-Cherif, *Evaluation of Search for Common Ground-Talking Drum Studio: Sierra Leone election strategy 2007*, Search for Common Ground, Washington, D.C. y Brussels, enero de 2008, págs. 15-16, 20.
410. R. Johnston, *Youth and Violent Conflict Programme Review: Developing a national youth policy in Liberia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2006.
411. Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, Global Youth Action Network, UNICEF, UNFPA y Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, 'Will You Listen?' *Young voices from conflict zones*, UNICEF, Nueva York, octubre de 2007.
412. Presentación de UNICEF al examen estratégico de Machel por parte de la región de América Latina y el Caribe.
413. C. O'Kane, C. Feinstein y A. Giertsen, 'Children and Young People in Postconflict Peace-Building', *Seen, but not Heard! Placing Children and Youth on the Security Governance Agenda*, editado por D. Nosworthy, Ginebra Centre for the Democratic Control of Armed Forces, (publicación prevista en 2008).
414. Ibid.
415. Ibid.
416. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Estado Mundial de la Infancia 1996*, pág. 34, 'Niños como zonas de paz', <www.unicef.org/sowc96/14zones.htm>.
417. Ibid., pág. 11.
418. 'Never Again Rwanda's First Youth Theatre Festival', <www.neveragainrwanda.org/index.php?mod=article&cat=news&article=24>.
419. K. Peters, 'From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants become motorbike taxi-riders', *Journal of Peace, Conflict and Development*, 10, marzo de 2007, pág. 21.
420. K. Emmons, *Adult Wars, Child Soldiers: Voices of children involved in armed conflict in the East Asia and Pacific Region*, informe de la oficina de UNICEF en la región de Asia oriental y el Pacífico, 2002, págs. 57, 74-75.
421. K. Peters, 'From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants become motorbike taxi-riders', *Journal of Peace, Conflict and Development*, 10, marzo de 2007, pág. 3.

ÍNDICE ANALÍTICO

A

Acceso humanitario, denegación de, 18, 22, 24

Aceh (Indonesia). *Véase también* Indonesia
educación para la paz en, 177–178
Movimiento para una Aceh Libre (Gerakan Aceh Merdeka) en, 10
tsunami en, 176

ACNUR, 62, 85, 89, 95, 99, 113, 114, 117, 136, 148, 166, 177

Action des jeunes pour le Développement Communautaire et la Paix (Goma, República Democrática del Congo), 186

Action for the Rights of the Child, presentación, 95

Acuerdo Amplio de Paz, Sudán (2005), 51

Acuerdo de Paz de Lome en Sierra Leone (1999), 51

Acuerdos negociados de los conflictos armados, 8

Adolescentes. *Véase también* Desnutrición aguda entre los jóvenes, 131

Afganistán

asesinatos en, 21
ataque suicida en la provincia de Baghlan en, 13
ataques contra escuelas en, 22
campañas de regreso a la escuela en, 117
Centro de Salud y Desarrollo para las mujeres del Afganistán, 186
conflictos armados en, 10, 131
detención de los niños en, 77
educación en, 117
escorbuto en, 128
espacios acogedores para los niños en, 108
formación de Comités para el bienestar infantil en, 37
función de las fuerzas militares en respuesta a las situaciones de emergencia humanitaria, 110
identidad errónea y daños colaterales en, 13
identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
justicia para menores de edad en, 13
mutilación en, 21
niños en busca de soluciones al problema de la inseguridad, 37
programa de vacunación en, 109, 123
programas de apoyo psicosocial en, 139
programas de nutrición en, 129
progreso más lento hacia los ODM, 28
reanudar la educación en, 117

restricciones al acceso humanitario en, 24
seleccionar a los niños como perpetradores en, 13
servicios de salud en, 124, 186
uso de niños en ataques suicidas en, 21

África

la violación como arma en la región de los Grandes Lagos, 23
promover la educación para la paz entre los refugiados, 177

Agua

mejorar la seguridad, 135
potable, 122

Agua potable, abastecimiento seguro, 29

Agua, saneamiento e higiene, 134–137

Estudio Machel sobre, 134
progresos en las políticas y prácticas, 134–136

Albania

educación para la paz en, 178
espacios acogedores para los niños en, 108

Albergues escolares, 118

Alfabetización, programas de recuperación sobre, 156–157

Alianza de Civilizaciones, 174

Alianza GAVI, 123

Alianza Internacional Save the Children, 119
aplicación en favor de la infancia, 95

Alianza mundial para el desarrollo, establecimiento, 29

Alianza Mundial para la Prevención de Conflictos Armados, 174

Alianza mundial, Red de Generación e Intercambio de Conocimientos, 174

Alimentación infantil en situaciones de emergencia, 132

Al-Qaida, 13

grupos afines a, 10

Amnesty Internacional, informe sobre abusos graves contra niños detenidos, 13

Angola

campañas de regreso a la escuela, 117
identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
justicia y reconciliación en, 72
lucha entre el Movimiento Popular para la Liberación de (MPLA) y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), 12

pelagra en, 128

progreso para la infancia en, 49
proyecto de radio juvenil en, 90
reclutamiento reiterado en, 153–154
reforma del sector de seguridad en, 180
secuestros en, 24

Angustia emocional durante y después del conflicto armado, 20

Annan, Kofi, 66, 84, 172, 173

Aptitudes para la vida práctica, programas de recuperación sobre, 156–157

Argelia, identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

Armas

aliviar la amenaza de, 62–63
Prohibición de la comercialización de pequeñas, 63
prohibición del comercio de armas ligeras, 63
Reducción de la proliferación de, 78–79

Armas pequeñas

armas ligeras y, 62–63
efectos mortíferos y desestabilizadores de las, 9

Asamblea General

labor de la, sobre el compromiso político y diplomático, 44–45
Resolución 46/182 de la, 88
Resolución 62/214 de la, 164

Asesinato, 21

de niños, 4, 18, 87

Asesores de protección de la infancia

inclusión en las misiones de mantenimiento de la paz, 84
integrarlos en las misiones del Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz y el Departamento de Asuntos Políticos, 88

Asfixia, directrices para su control, 126

Asistencia humanitaria, educación transformada de dividendos de la paz a un componente esencial de la, 114–115

Asistencia per cápita para estados en conflicto y libres de conflictos, 31

Asma, 125

Asociación para la Promoción de la Salud del Pueblo (Phnom Penh, Camboya), 186

Ataques suicidas

aumento de, 21
en Iraq, 13

Atención basada en la familia
 canalizar la inversión hacia la infancia en, 150
 institucionalización frente a, 146–147
 inversión en, 149

Avances mundiales en la participación de los niños, 34–35

B

Baghlan, provincia de Afganistán, ataque suicida en 2007, 13

Bahía de Guantánamo, 76

Balcanes

función de las fuerzas militares en respuesta a las situaciones de emergencia humanitaria, 110
 violación como arma en los, 23

Bombarderos aéreos en la lucha contra el terrorismo, 14

Bosnia y Herzegovina

participación infantil en la consolidación de la paz en, 35
 tribunales penales en, 66

Botswana, relaciones sexuales transaccionales en, 148

Buena Gestión de las Donaciones Humanitarias, 97, 199

Burundi

campañas de regreso a la escuela en, 117
 consolidación de la paz en, 175
 educación en, 117, 176
 identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 niños detenidos en, 25
 personas desplazadas en, 20
 proyecto de radio juvenil en, 90
 violaciones graves de los derechos de los niños en, 47
 violencia sexual en, 23

Búsqueda de una base común, 90

C

Calentamiento mundial, efectos del, 134

Camboya

educación para la paz en, 178
 tribunales penales en, 66

Campaña de control de armas, 9

Campaña Internacional para prohibir las minas terrestres, 89

Campañas de regreso a la escuela, generar interés en la educación mediante, 117

Canadá

Iniciación del “proceso de Ottawa” en, 63
 liderazgo en el tratado de prohibición de las minas antipersonal (1997), 53
 política humanitaria de, 119

Capacidad, garantizarla como respuesta, 94–98

Capacitación profesional, programas de recuperación sobre, 156–157

Care and Protection of Children in Emergencies Agency Learning Network, 100

Carencias de micronutrientes, abordar, 129

Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano (1999), 60

Carta Humanitaria y Normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera, 93

Centro de Rehabilitación de la Infancia, documentación sobre violaciones de los derechos humanos, 11

Centro de Salud y Desarrollo para las Mujeres del Afganistán (Kabul), 186

Centro de Seguridad Humana, análisis de conflictos, 8

Chad

desnutrición en el, 128
 identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 progreso más lento hacia los ODM, 28
 violaciones graves de los derechos de los niños en el, 47
 violencia sexual en el, 23

Chechenia, conflicto armado en, 30

Christian Children's Fund, 35

formación de Comités de bienestar infantil en el Afganistán y, 37
 Uganda, 108

Coalición Democrática de Iraq para la Promoción de la Autonomía de los Jóvenes (Bagdad), 186

Coalición para poner fin a la utilización de niños soldados, 21–22, 89

Colaboración interinstitucional
 reforma humanitaria y, 88–91
 sobre salud mental, 139

Cólera, vacunas contra el, 125

Colombia

ataques contra escuelas en, 22
 conflictos armados en, 10
 desaparición forzosa en, 25
 identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 niños detenidos en, 25
 restricciones al acceso humanitario en, 24
 secuestros en, 24
 violencia sexual en, 23

Columbia University, Programa sobre Migración Forzada y Salud, 162

Comercialización, prohibición con respecto a las armas pequeñas y ligeras, 63

Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, establecimiento de, 173

Comisión de Mujeres para las Mujeres y los Niños Refugiados, 35, 72, 100, 117, 166

Comisiones de la verdad y la reconciliación en Sierra Leona, 36, 38, 181
 mecanismos de, 70–71
 participación de los niños en, 35, 38, 71

Comité contra la tortura, 61

Comité de los Derechos del Niño, 2, 11, 35, 45, 52, 59, 60–65, 74–77, 83, 85, 94, 192–193
 “Día del debate general sobre el derecho del niño a ser escuchado”, 35
 sobre las notas del Protocolo Facultativo, 11

Comité de Soluciones Perdurables en Guinea, 149

Comités Ejecutivos de Asuntos Humanitarios y de Paz y Seguridad, 88

Comité Internacional de Rescate, 116–117, 126
 Care and Protection of Children in Emergencies Agency Learning Network, 100 en Guinea, 149
 en la República Democrática del Congo, 20

Comité Permanente entre Organismos, 88, 97, 192, 195, 199
 Directrices aplicables a las Intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias, 93

Concentrarse en prevenir y dar respuesta a la violencia sexual en situaciones de emergencia y ACNUR, 166

Directrices para las intervenciones relacionadas con el VIH/SIDA en contextos de emergencia, 93, 124

Directrices sobre salud mental y apoyo psicosocial en las situaciones de emergencia, 93, 124, 140

enfoque por grupos a la cooperación interinstitucional, 89, 93, 124–125

Equipo de Tareas en materia de Género, “Directrices aplicables a las Intervenciones contra la violencia por razón de género en situaciones humanitarias”, 130

formación de un Equipo de Tareas en materia de Género dentro del, 115

Grupo de Protección Global

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 85
 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 84

Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 85

Grupo de Trabajo de Protección de la Infancia, 84

Mecanismo de Seguimiento y Presentación de Informes de las Naciones Unidas, 87

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 86

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH), 85

grupo temático de educación, 121

Servicio de Observación de la Salud y la Nutrición, 125

Comité sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer, 61

Compañías privadas de seguridad, 10
 denuncias de faltas de conducta, 11
 subcontratación de las funciones militares y policiales a las, 11

Complementariedad, garantizar la, 198

Compromiso diplomático. Véase
 Compromiso político y diplomático

Compromiso político y diplomático, 43–55
 acción sobre el reclutamiento de niños y otras violaciones de los derechos, 46–47
 alcance del Consejo de Seguridad, 45–46
 avances logrados por el Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad, 48–49
 compromiso de los organismos regionales, 52–54
 consejo de derechos humanos, 51–52
 incorporar a los niños en las negociaciones y acuerdos de paz, 50–51
 integrar las actividades en favor de los niños en los mandatos de mantenimiento de la paz, 49–50
 labor de la Asamblea General, 44–45
 recomendaciones sobre el, 54–55
 violaciones graves de los derechos de los niños, 46–48

Compromisos Básicos para la Infancia en Situaciones de Emergencia, 84, 94, 95, 136, 143

Compromisos de París, 53, 93, 153
 Principios y, 60

Comunidades, adoptar medidas para garantizar la seguridad, 88

Concelho Nacional Juventude de Timor-Leste (Timor-Leste), 186

Conferencia de Dakar sobre Educación para Todos, 114

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, derecho humanitario y, 15

Conferencia Internacional sobre los Niños Afectados por la Guerra (2000), 2, 172–173

Conflicto

abordar las causas fundamentales, 179–182
consecuencias directas, 4
consecuencias indirectas, 4–5
efectos dañinos del conflicto en el desarrollo, 26–31
naturaleza cambiante del, 7–15
situación socioeconómica antes del, 30–31

Conflictos armados

acuerdos negociados para los, 8
angustia emocional y, 20
desempleo como consecuencia de los, 23
disparidades geográficas y, 30
efecto en las comunidades, 20
efecto en las escuelas, 22–23
en el Territorio Palestino Ocupado, 131
enfermedad y, 20
escala y alcance de los, 19
fuentes de ingresos para los bandos en, 11–12
fuentes de protección social en los, 18
interrupción y desintegración de los servicios básicos durante, 18
legado constante de los, 31
mafias de narcotraficantes y, 10–11
más fluidos y difíciles de definir, 8
naturaleza cambiante de los, 3
número de niños muertos en los, 19
pobreza como consecuencia de los, 23
reclutamiento de niños para los, 21–22
repercusiones sobre los niños, 8, 82
resolución militar de los, 8
tendencias de los, 8

Conflictos interestatales, reducción de, 4, 8, 10

Congo. *Véase también* República Democrática del Congo y República del Congo

Consejo de Derechos Humanos, 51–52, 85, 192
mecanismos del Examen Periódico Universal del, 192

Consejo de Seguridad

acción sobre el reclutamiento de niños y otras violaciones de los derechos, 46–47
alcance del Consejo en los compromisos políticos y diplomáticos, 45–46
avances realizados por el Grupo de Trabajo, 48–49
Grupo de Trabajo sobre los Niños y los Conflictos Armados, 55, 65, 192
iniciativa “denuncia y vergüenza” del, 46
Mecanismo de seguimiento y presentación de informes, 82, 83, 86
recomendaciones del, 54–55
Resolución 1261 del, 45–46, 48
Resolución 1308 del, 142
Resolución 1325 del, 142, 163
Resolución 1379 del, 46, 48
Resolución 1539 del, 46, 47, 49, 82, 86
Resolución 1612 del, 47, 48, 49, 52, 55, 61, 82, 86, 88, 100, 118–119, 121, 163, 174
Resolución 1769 del, 51
Resolución 1780 del, 46
Resolución 1820 del, 163
sobre conflictos armados, 11

Consejo Noruego para los Refugiados, 95

Consenso interinstitucional sobre salud mental, 139–140

Continuidad de la financiación, 97–98

Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), 24–25

Convención de Municiones en Racimo, 53, 78, 194

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 62

Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción, 63

Convención sobre los Derechos del Niño, 24, 51, 52, 58, 62, 64, 65, 69, 75, 82, 91, 99, 104, 105, 106, 148, 152, 153, 177, 192
artículo 24 de, 122
artículo 38 de, 44

Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 26, 60, 169

Convenio de Ginebra, 13, 61, 105

Cooperación interinstitucional, enfoque por grupos, 89, 93, 124–125

Cooperación internacional en nutrición, 130

Corte Penal Internacional, 75, 76, 78

creación de la, 60–61, 67–69, 82

Grupo de Trabajo y, 49

procedimientos accesibles para los niños, 75

sobre violencia sexual, 163

Costos humanos, recuento de, 20

Côte d'Ivoire

exclusión de las listas de grupos armados en, 46

identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

reclutamiento infantil en, 153, 175

violaciones graves de los derechos de los niños en, 47

violencia sexual en, 23

Crimen de agresión, jurisdicción de la Corte Penal Internacional sobre, 68

Crímenes contra la humanidad, jurisdicción de la Corte Penal Internacional sobre, 68

Crímenes de guerra, jurisdicción de la Corte Penal Internacional sobre, 68

Cruz Roja, 15, 61, 97, 105, 149

Cruz Roja Internacional, 95, 135

Cuarto Convenio de Ginebra, 13, 61

Cumbre Mundial de 2005: Un sistema de justicia que funcione, 67

D

Darfur, *Véase también* Sudán

acceso a los servicios de salud en, 23

Acuerdo de Paz (2006) en, 51

campana de inmunización contra el sarampión en, 123

conflictos armados en, 30, 131

desnutrición en, 130, 131

espacios acogedores para los niños en, 108

GOAL en, 129

programas de nutrición en, 129

promoción de la higiene en, 135

restricciones al acceso humanitario en, 24

Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo, 177

Declaración de París sobre eficacia de la asistencia, 96

Principios de París, 60, 76, 93, 153, 158, 159, 160

sobre la reintegración de los niños, 151

Declaración del Milenio por los Estados Miembros de las Naciones Unidas (2000), 26

Declaración Internacional sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 25

Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (1992), 25

Departamento de Asuntos Políticos, integrar a los asesores de protección de la infancia en las misiones del, 88

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 84

Códigos de conducta para el personal de las Naciones Unidas y personal externo en el, 164

integrar a los asesores de protección de la infancia en las misiones del, 88

Derecho a la educación

cambios de enfoque e interpretación, 114–115

Estudio Machel sobre el, 113–114

norma mundial para aumentar la calidad en situaciones de emergencia, 114

progresos en política y práctica, 115–118

protección del, 112–121

Derecho consuetudinario internacional, 58, 61–62

Derecho humanitario internacional

acceso humanitario, 24

Convención sobre los Derechos del Niño y, 59–60

cumplimiento del, 45, 64

promoción del, 61–62

violación del, 13, 72

Derecho interno, promoción de la aplicación del, 64–65

Derechos de la infancia

actividades iniciales de socorro y, 105

función de los medios de comunicación en la tarea de concienciación, 90

integrarlos en las labores de mantenimiento, consolidación y medidas de prevención de la paz, 200

Derechos humanos

impulsar a nivel internacional, 58–61

participación de los niños en los, 34

Desaparición forzada como violación relacionada con los conflictos contra los niños, 25

Desarrollo, efectos dañinos de los conflictos sobre el, 26–31

Desempleo como consecuencia del conflicto armado, 23

Desnutrición, 122. *Véase también* Nutrición

aguda, entre adolescentes, 131

enfoque integral de la, 128–129

enfoque triple del tratamiento de la desnutrición aguda, 132–133

establecer indicadores tempranos de la, 131–132

gestión basada en la comunidad, 129

muerdes debidas a la, 19

Desplazamiento, efectos sobre los niños, 19

Desplazamiento forzoso, 18

Desplazamiento forzoso como grave violación contra los niños, 25

Detención administrativa, 18

como violaciones contra la infancia relacionadas con los conflictos, 25

Detención ilegal, 4

Diarrea, 123, 125, 129, 131, 134–135

Dinamarca, política humanitaria de, 119

Directrices de la Unión Europea sobre los Niños en los conflictos armados, 64

Directrices Internacionales para la educación sobre los riesgos de las minas terrestres y las municiones sin detonar, 93

Dirigentes y organizaciones religiosas, 89–90

Disparidades geográficas, conflictos armados y, 30

Distrito de Pul-i-Khomri, ataque suicida en 2007 contra, 13

Dividendo de la paz, cambio de rumbo en la educación de, a aspecto humanitario esencial, 114–115

Dracunculiasis (enfermedad del gusano de Guinea), 124

E

Educación

- abordarla con un enfoque integral, 117–118
- acceso de los niños a, 14
- ampliar las oportunidades para niños de más edad y jóvenes sin escolarización, 119–120
- como camino hacia la paz, 176
- en el Afganistán, 117
- en el Iraq, 116
- en el Sudán, 115, 117
- en entornos de campamentos, 118
- en Uganda, 117
- financiación, en situaciones de emergencia, 119
- Generar interés por medio de campañas de regreso a la escuela, 117–118
- informes de incidentes de ataques a las escuelas, 22
- lograr, primaria universal, 9, 28
- negación o demora en los puestos de control, 14
- normas mundiales para aumentar la calidad de, en situaciones de emergencia, 114
- para la paz, 176–179
- programas de recuperación (aptitudes para la vida práctica, alfabetización), 156–157
- proporcionar un lugar seguro, en situaciones de emergencia, 118

Educación para la paz, 176–179, 187

- una observación crítica de, 178–179

Educación para Todos

- compromisos, 112
- Conferencia de Dakar, 114

El Salvador

- campana de inmunización en, 181
- reforma del sector de seguridad en, 180

Empowering Hands, 155

Enfermedad del gusano de Guinea (dracunculosis), 124

Enfermedad reumática del corazón, 125

Enfermedades de transmisión, 122

Enfermedades infantiles, gestión comunitaria de, 125

Enfermedades. *Véase también* Servicios de salud

- abordar, crónicas, 125
- luchar contra, más importantes, 123–124
- muertes debidas a, 19
- neumocócica, vacunas para, 125
- repercusiones de los conflictos armados sobre, 20

Enfoque de la nutrición orientado a la economía de los hogares del Reino Unido, 130

Enfoque de los derechos de la infancia basado en la comunidad, 107–109

Enfoque integral de la desnutrición, 128–129

Enfoque por grupos de la cooperación interinstitucional, 89, 93–94

Enfoques culturalmente sensibles a la reconciliación y a la justicia social, 73

Enfoques multisectoriales, 109

- promoción, en servicios de salud, 123

Enfoques psicoterapéuticos, 138

Entornos de campamentos, educación en, 118

Esclavitud, definición como crimen contra la humanidad, 68

Esclavitud infantil, 26

“Escritura de compromiso” de Ginebra, 21, 53, 63

Escuela de Beslán, secuestro de alumnos en la, 13

Escuelas

- ataques contra, 18
- ataques contra escuelas en conflictos armados, 18, 22–23
- evitar que se conviertan en blancos, 118–119

Espacios acogedores para los niños, 108

Espacios para los niños durante las situaciones de emergencia, 108

Espacios seguros, 108, 117, 187–188

- en la República Democrática del Congo, 186

Esquemas de certificación, Proceso de Kimberley y, 12

Establecimiento de la paz

- derechos del niño en cuanto a, 34–41, 200
- establecer mecanismos para la etapa posterior al conflicto, 175
- incorporar a los niños en el, 50–51

Estados del Magreb en el norte de África, necesidades de los jóvenes en las zonas urbanas de los, 14

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 25, 60, 64, 66, 76, 163

- establecimiento del, 67–68, 82

Estructuras sociales de apoyo, reforzar las, 89–90

Estructuras y sistemas nacionales, fomentar y fortalecer las, 92

Estudio Machel (1996), 2–5, 8, 12, 58, 84, 99–100, 104, 108–109,

- sobre agua, saneamiento e higiene, 134
- sobre el derecho a la educación, 113–114
- sobre nutrición, 128
- sobre participación de los niños, 34
- sobre prevención de conflictos, 173
- sobre reclutamiento infantil, 152
- sobre salud mental y recuperación psicosocial, 138–139
- sobre servicios de salud, 122
- sobre VIH, 142–144
- sobre violencia por razones de género, 162

Etiopía

- conflicto armado, 10
- Estrategia Ampliada de Divulgación, 123
- fondo de respuesta en situaciones de emergencia en, 96
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- progreso más lento hacia los ODM, 28

Evaluaciones participativas, 111

Examen Machel, 1996–2000, 2

Examen Periódico Universal, 52

Explotación sexual, 18

- como violaciones contra los niños relacionadas con los conflictos, 24–26
- poner fin a la, 161–169
- deficiencias sin resolver, 167–169

Estudio Machel sobre, 162

progresos en las políticas y prácticas de, 163–167

trata para la, 161

F

Familias, separación de, 4

Federación de Rusia, identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

Filipinas

- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- musulmanes y grupos indígenas en, 14
- niños detenidos en, 25
- niños en organizaciones paramilitares en, 11
- violaciones graves de los derechos de los niños en, 47

Fondo de Respuesta a Emergencias, 96

Fondo Humanitario Común/Fondos combinados, 96, 97

Fondo Mundial para la Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y el Paludismo, 143

Fondos centrados en la infancia, 97

Fondos de Depósito de varios Donantes, 96–97

Fondos de respuesta a situaciones de emergencia, 96

Francia, capacidad de liderazgo, presidencia del Grupo de Trabajo, 48–49

Frente Unido Revolucionario, 23

Fuentes de ingresos de los conflictos armados, 11–12

Fuerzas armadas

- categorización errónea de, 10
- diversificación de, 8
- estrategias adoptadas por las, 8
- grupos armados, proliferación de, 10–11
- reclutamiento de niños para las, 21–22

Fuerzas mercenarias

- aumento en el uso de, 10
- uso de, 11

Fuerzas paramilitares, 8

- uso de, 10, 11

Funciones de la policía, subcontratación de compañías privadas de seguridad, 11

Funciones militares, subcontratación de compañías privadas de seguridad, 11

G

Garantía de un juicio justo, exigencia de, 25

Género

- agua y saneamiento y, 135
- al definir la experiencia de la infancia, 105
- educación y, 113
- en la promoción de la igualdad, 28
- mayor sensibilización, 115–116
- nutrición y, 130

Genocidio

- Corte Penal Internacional
- jurisdicción de la, 68
- y crímenes contra la humanidad, 76
- en Rwanda (1994), 117, 147, 149
- Resolución 1820 del Consejo de Seguridad sobre, 163
- tribunales para la ex Yugoslavia y Rwanda sobre, 67

GOAL, 129

Gobierno Federal de Transición en Somalia, 10

Granada, campañas de regreso a la escuela, 117

Graves violaciones contra niños, 21–26, 49, 55, 192–194

- el Consejo de Derechos Humanos sobre, 52 en Somalia, 90
- examen estratégico Machel sobre, 48
- Informe de 2005 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y los conflictos armados, 18
- marco del Consejo de Seguridad para intervenir en las cuestiones de los niños y los conflictos armados, 54
- Mecanismo de seguimiento y de presentación de informes a escala de todo el sistema, 82
- mecanismo de seguimiento del Secretario General sobre, 47
- programa de “Un mundo apropiado para los niños” para terminar con las, 100
- Resolución 1612 del Consejo de Seguridad centrada en las, 118
- Resolución 1769 del Consejo de Seguridad en Darfur sobre las, 51
- Resolución 1780 del Consejo de Seguridad en Haití condenando las, 46
- seguimiento por el Consejo de Seguridad de las seis, 46

Grupo de Política Humanitaria, 97

Grupo de Trabajo de las ONG sobre la Convención sobre los Derechos del Niño, 152

Grupos y actores no estatales, etiquetas aplicadas a, 10

Guatemala

- armas en, 9
- participación infantil en la consolidación de la paz en, 35
- reforma del sector de seguridad en, 180

Guerra, panorama cambiante de los conflictos contemporáneos, 8–10

Guerras de bienes, irrupción de, 11–12

Guerras interestatales, aumento de, 4, 10

Guerras por los recursos, aparición de, 11–12

Guerrillas antigubernamentales, 8

Guinea, 153

- Comité de Soluciones Perdurables en, 149
- niños refugiados en, 149

Guinea-Bissau, consolidación de la paz en, 175

H

Haití, 186, 188

- conflictos armados en, 8–9
- evaluación de las necesidades después de un conflicto en, 175
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- niños en conflictos armados en, 8–9
- secuestros en, 24
- violaciones graves de los derechos de los niños en, 46
- violencia sexual en, 23

Hambre, erradicación de hambre extrema, 28

Harun, Ahmad Mohammed, 68

HiB, vacunas para, 125

Hizb-e Islami, 10

Hogares encabezados por niños, niños que viven en, 146

Hospitales, ataques en un conflicto armado, 18, 22–23

Humillación sexual como violencia por razones de género, 162

I

Impunidad

- adoptar medidas específicas para eliminarla, 78
- eliminación, 60–61, 66–79, 167, 192–193

India, identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

Indonesia. *Véase también* Aceh (Indonesia)

- espacios acogedores para los niños en, 108
- fondos de respuesta de emergencia en, 96
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- participación de la juventud en los procesos políticos en, 14
- reclutamiento de niños en, 13
- reforma legislativa en, 13

Infecciones de las vías respiratorias, 122

Infecciones en recién nacidos, directrices para su gestión, 126

Infecciones transmitidas sexualmente

- riesgo de contraer, 151, 161
- violencia sexual y, 151, 161

Información

- establecer una serie común de indicadores en la gestión de la, 87
- fortalecer la, 99–100

Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños, 174

informes de *Landmine Monitor*, 89

Informes sobre incidentes de ataques contra escuelas, 22

Iniciativa para la transparencia en las industrias de extracción, 90

Iniciativas de investigación, preparación de, 41

Inseguridad, niños afganos que buscan soluciones al problema de la, 37

Institucionalización, atención basada en la familia frente a la, 146–147

Instrumentos de guerra, reducir la amenaza de los, 62–63

Intercambio de conocimientos, fortalecer el, 99–100

Internacionalización del terrorismo, 12–14

Intervenciones de supervivencia infantil, 122

- proporcionarlas de manera rápida y apropiada, 127

Intervenciones vitales con sistemas de salud, 123

‘Introducción a la protección de la infancia en situaciones de emergencia’, publicación de, 95

Iraq

- ataques contra escuelas en, 22
- derechos a la educación en, 116
- detención de los niños en, 13, 25, 77
- identidad equivocada y daños colaterales en, 13
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- matar o mutilar en, 21
- niños en ataques suicidas en, 13
- restricciones al acceso humanitario en, 24
- secuestros en, 24
- situación socioeconómica antes del conflicto, 30

Israel

- detención de niños en, 25, 77
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

niños palestinos en cárceles de, 13

violencia sexual en, 23

J

Janjaweed, 11, 68

Japón, política humanitaria de, 119

Jemaah Islamiyah, 13

Jeunes Volontaires, 153

Jóvenes

- ampliar las oportunidades educativas para los, 119–120
- apoyar a las organizaciones dirigidas por, 41
- aumentar la participación y el apoyo a los, 199–200
- aumentar las oportunidades de trabajo para los, 157–158
- demanda de acción, 185–189
- desarrollo nacional, 180
- escuchar a los, 5
- promoción de la autonomía, como fuerzas para la paz, 172, 183

Jóvenes desescolarizados, ampliar las oportunidades educativas para los, 119–120

Justicia de transición, 38, 60, 66

- mecanismos de, 70–72, 74–75

Justicia social

- defender la, 57–79
- en Angola, 72
- en Mozambique, 72
- en Sierra Leona, 73
- en Uganda, 72
- enfoques que tienen en cuenta las cuestiones culturales, 73
- establecer un marco mundial para la, 58
- mejorar el acceso de los niños a la, 68, 79, 168, 195
- protecciones especiales para los niños involucrados en la, 75–76

K

Kosovo, 39, 66, 126

- consejos juveniles en, 37
- investigación participativa con adolescentes en, 35

Kushayb, Ali, 68

L

Labores de rehabilitación posteriores a las emergencias, 113

Lactancia materna, promoción de la, 131, 132

Ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Liberia, 71

Líbano

- desarrollo del niño en la primera infancia, 106
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- lactancia materna en, 131

Liberar a los niños de la guerra, 92–93, 153

Liberia, 50, 67, 158, 177

- campañas de regreso a la escuela en, 117
- espacios acogedores para los niños en, 108
- fondos de respuesta de emergencia en, 96
- identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- integrar a los jóvenes en la consolidación de la paz en, 179

niñas en, 155
 niños desmovilizados en, 158
 proceso de reconciliación en, 71
 programa de reintegración para niños en, 153
 programas de desarme, desmovilización y reintegración en, 151
 proyecto de radio juvenil en, 90
 reclutamiento infantil en, 153
 Red de Protección de la Infancia de, 71
 secuestros en, 24
 violencia sexual en, 23

Llamamiento de Ginebra, 21

Llamamiento de La Haya por la Paz, 178

“Llamamiento para una acción acelerada” de la Unión Africana (2007), 53

Lucha contra el paludismo en situaciones de emergencia complejas, 124

M

Macedonia, espacios acogedores para los niños en, 108

Machel, Graça, 2–3, 5, 49, 114, 172–173

Madrasas, escuelas islámicas, 13

Madres traumatizadas, orientación, 131

Maestros, remunerar adecuadamente a los, 116–117

Mafias de traficantes de drogas, 10–11

Mantenimiento de la paz
 inclusión de asesores sobre la protección de la infancia en misiones sobre el, 84
 integrar las actividades en favor de los niños en el, 49–50

Marco de seguimiento, programa común, 99

Marco mundial en favor de la justicia, 58
 iniciativas de educación para la paz en un, 177

Mecanismos de asociación, descentralización, 92, 198

Médecins Sans Frontières, 124
 en Níger, 126
 retirada del Afganistán, 22

Mediación en un conflicto, 155

Medicamentos antiparasitarios, 123, 133

Medidas antiterroristas, 13–14, 76–77
 métodos actuales, 14
 problemas que presentan, 4, 13

Medidas contra el paludismo, 122

Medios de comunicación, función en la concienciación sobre los derechos de los niños, 90

“Método de la vecindad” para poner fin a la violencia por razones de género, 162

Minas antipersonal, reducción de las bajas infantiles debidas a las, 21

Minas terrestres, 21, 62–63, 89, 194
 aliviar la amenaza de las, 62–63
 Tratado de prohibición (1997), 63
 Liderazgo del Canadá en, 53

Mindanao (Filipinas), grupos musulmanes e indígenas en, 14

Mortalidad en la infancia, reducción de, 28

Mosquiteros tratados con insecticida, 122

Movimiento de la Media Luna Roja, 95, 97, 136

Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA), 11

Mozambique, 148

enfoques para la justicia y la reconciliación en, 72
 relaciones sexuales transaccionales en, 72

Muertes directas debidas a conflictos, 8, 9

Muertes en batallas militares, 8

Mujahidin KOMPAK, 13

Mujer, promoción de la autonomía de la, 28

Multivitaminas y minerales, ampliar el uso de, 133

“Mundo apropiado para los niños, Un”, 45, 54, 82, 99, 100, 192, 202, 203, 204, 208, 209, 210

Muníciones en racimo, prohibición, 63

Mutilación de niños, 4, 18, 21

Mutilación en casos de violencia por razones de género, 162

Myanmar
 identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 prevención del reclutamiento y uso de niños, 46
 restricciones al acceso humanitario en, 24
 secuestros en, 24

N

Naciones Unidas (ONU)
 Alto Comisionado para los Refugiados, 62, 85, 113
 iniciación de, 95
 iniciativa de capacitación interinstitucional, 92

Asamblea General, 78, 79, 82,
 Directrices sobre la utilización apropiada y las condiciones del cuidado alternativo, 148
 folleto paralelo de La Juventud Opina, 186
 normas de desarme, desmovilización y reintegración, 153
 Principios Van Boven/Bassiouni de la, 72
 Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 72
 Resolución 46/182, 88
 Resolución 62/214, 164
 Sesión Especial en favor de la Infancia, 15, 45, 82
 adopción de ‘Un mundo apropiado para los niños’ en la, 45, 82

códigos de conducta para el personal de las, 164

Departamento de Asuntos de Desarme, 178

Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación, 85

Directrices de las Naciones Unidas sobre justicia para víctimas infantiles y testigos de crímenes, 71, 75, 93

Directrices sobre la utilización apropiada y las condiciones del cuidado alternativo, 148

en la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, 173

establecimiento de una misión en Liberia, 50

Estrategia amplia de las Naciones Unidas para la asistencia y el apoyo a las víctimas de explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal, 164

Fondo para el Desarrollo de la Mujer, 86

Fondo de Población, 86

Iniciativa contra la Violencia Sexual en los Conflictos, 164, 168, 196

Iniciativa de Educación de las Niñas, 115

integración dentro de las, 91

Inventario de Actividades de Consolidación de la Paz, 173

Mecanismo de seguimiento y presentación de informes, 47, 86, 118–119

Misión de Asistencia en Sierra Leona, 50

Misión para la Estabilización de Haití, 8

Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración, 160

Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 2, 64, 82–84

Pacto Mundial, 90

Programa Mundial de Alimentos en, 129, 130

UNICEF, 83–84

Namibia, relaciones sexuales transaccionales en campamentos de, 148

Nepal

acuerdo de paz en, 51

ataques contra escuelas en, 22, 175

desaparición forzosa en, 25

desnutrición en, 128

detención de niños en, 77

graves violaciones contra niños en, 47, 84

grupos armados en, 10

identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

participación infantil en la consolidación de la paz en, 35, 181

restricciones a donantes en, 14

secuestros en, 24

violencia sexual en, 23

Nigeria, identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

Niños mayores. Véase Jóvenes

Niños palestinos

en ataques terroristas, 13

en prisiones de Israel, 13

Niños soldados, reclutamiento o uso de, 18

Niños y niñas

actividades de socorro temprano centradas en los derechos de los, 105

apoyar su participación en procesos judiciales, 79

aumentar su participación y el apoyo, 199–200

como perpetradores, 76

como refugiados, 19, 25, 51, 65, 85, 104–105, 113, 146, 148–149

como zonas de paz, 181

conceder prioridad a la seguridad de, 194

consecuencias para, 17–31

cuidado y protección de, 103–169
 agua, saneamiento e higiene en, 134–137
 derechos educativos, 112–121
 en conflictos armados, 195–197
 marco jurídico para, 104
 niños no acompañados y separados y, 146–150
 nutrición, 128–133
 reclutamiento infantil y, 151–160
 responder a la singularidad de cada niño, 104–105
 salud mental en, 138–141
 servicios de salud, 122–127
 sistemas de protección de la infancia, 145
 VIH en, 142–144
 violencia por razones de género, explotación sexual y, 161–169

en la consolidación de la paz, 34–41

en la prevención de conflictos, 172

encontrar un cuidado apropiado para separados y no acompañados, 146–150

enfoque integrado de justicia para, 79

- espacios durante situaciones de emergencia para, 108
- fomentar la respuesta en torno a la diversidad de, 111
- graves violaciones contra, 18, 21–26, 46–49, 55, 84, 100, 118, 192–194, 200
- integrar las medidas en los mandatos de mantenimiento de la paz, 49–50
- mantener la prioridad de, 15
- medidas del Consejo de Seguridad sobre el reclutamiento de, 46–47
- mejorar la capacidad y el conocimiento para un cuidado y protección de calidad de, 197
- ofrecer el mejor comienzo en la vida, 106
- en Haití, 46
 - en Somalia, 90
 - seguimiento y presentación de informes, 51, 82, 84, 118
- participación, en negociaciones y acuerdos de paz, 50–51
- promoción de la autonomía, como fuerzas para la paz, 183
- cambios en el enfoque y la interpretación, 147–148
 - Estudio Machel sobre, 147
 - progresos en política y práctica, 148–149
- promover la justicia para, 195
- reclutamiento o uso por fuerzas armadas y grupos armados, 21–22
- reparaciones a, 72, 74
- repercusiones de los conflictos armados sobre los, 8, 82
- responder a la singularidad de los, 104–105
- secuestros de, 9, 18, 23–24
- selección como blancos de los
- como “perpetradores”, 13
 - como víctimas, 13, 21
- su participación en la violencia política y las políticas de la confrontación, 37–39
- ver sus experiencias a través de sus ojos, 148
- No violencia, enseñanza, 177–178
- Normas de justicia para menores, 13
- Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración, 93
- Normas internacionales
- garantizar la armonía entre, y legislación y práctica nacional, 64
 - justicia para menores de edad, 13
 - personas internamente desplazadas, 62
 - transformarlas en actividades nacionales, 63–64
- Normas mundiales, establecimiento de, 92–94
- educación de calidad en situaciones de emergencia gracias al, 114
- Noruega, política humanitaria de, 119
- Nota Horizontal, 49
- Nutrición, 128–133. *Véase también* Desnutrición
- Cooperación internacional sobre, 130
 - en Darfur, 129–131
 - en el Afganistán, 129, 131
 - en el Chad, 128, 129, 131
 - en el Sudán, 128, 129, 131, 132
 - en la República Democrática del Congo, 128, 131, 132
 - en Nepal, 128
 - entre las poblaciones dispersas, 129
 - Estudio Machel sobre, 128
 - género y, 128–130
 - integrada, respuesta de amplia base a la, 130–131
 - salvar las vidas mediante una buena, 128–133
 - Save the Children sobre, 130
 - trabajar bajo el marco de la nutrición pública, 128
- O**
- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
1. Erradicar la pobreza extrema, 27
 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 9, 28, 112
 3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 28
 4. Reducir la mortalidad en la infancia, 28
 5. Mejorar la salud materna, 28
 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 29
 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, el saneamiento básico y el agua potable, 29
 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo, 29
- analizar los indicadores específicos, 27–29
- progresos limitados hacia, 18
- repercusiones de los conflictos según los, 26–31
- Obstáculos en el costo, eliminarlos o reducirlos para el acceso a los servicios básicos 109–111
- Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCAH), 86
- Oficina de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 2, 82–83
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 85
- reclutar a técnicos en los derechos de la infancia, 92
- Oportunidades laborales para los jóvenes, aumento de, 157–158
- Orfanatos, 146–147, 150
- Organismo Canadiense de Desarrollo Internacional, 175
- Organización de Desarrollo Juvenil (Bosaso, Somalia), 187
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 96
- Directrices para empresas multinacionales, 91
 - Guidelines for a Development Cooperation Lens on Terrorism Prevention* de la OCDE-CAD, 15
 - “Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad”, 101
- Organizaciones encabezadas por niños, apoyo a, 41
- Organizaciones no gubernamentales locales, 89
- Organizaciones no gubernamentales (ONG) contratadas para ofrecer un conjunto de servicios, 123
- Órganos regionales
- lograr la participación de, 198
 - participación en los compromisos políticos y diplomáticos, 52–54
 - promoción de una mayor participación sobre el tema de los niños y los conflictos armados, 54–55
- Oriente Medio, programas de apoyo psicosocial en, 139
- P**
- Países afectados por conflictos, determinación de, 26–27
- Países de asilo, asistencia a las víctimas en, 65
- Pakistán
- campanas de regreso a la escuela en, 117
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
- Paludismo, 122
- combatir, 29
 - prevención y gestión de, 123
- Participación infantil
- abordar la diversidad y disparidad, 39
 - actividades mundiales sobre, 34–35
 - como derecho humano, 34
 - deficiencias sin resolver en la, 36–40
 - en comisiones de la verdad y la reconciliación, 71
 - en la consolidación de la paz, 35, 36, 38
 - Estudio Machel (1996) sobre, 34
 - facilitar la participación en los procesos políticos, 41
 - integración, 41
 - lograr la sostenibilidad de la, 41
 - normas prácticas en la, 35
 - promover un espíritu de, 39–40
 - sobre el terreno, 35
 - superar los obstáculos a la, 35–36
- Partos prematuros, directrices para gestionar, 126
- Paz. *Véase también* Prevención de conflictos
- enseñanza, 177–178
 - fomentar una cultura de, 176–179
 - niños como zonas de, 181
- Peace Diamond Alliance en Sierra Leona, 90
- Perpetradores, niños como, 13, 76
- Personal asociado a las Naciones Unidas, códigos de conducta para, 164
- Perú, educación para la paz en, 178
- Plan Común de Acción Humanitaria, 95, 97, 193
- Poblaciones dispersas, programas de nutrición entre, 129
- Poblaciones afectadas, estimaciones de, 19–20
- Pobreza
- como consecuencia del conflicto armado, 23
 - erradicación de la pobreza extrema, 28
- Policía, sensibilizarla sobre la violencia por razones de género, 167
- Poliomielitis, 124
- Políticas de la confrontación, participación de los niños en, 37–39
- Pornografía, reclutamiento de niños para, 26
- Prevención de conflictos, 172–183, 199. *Véase también* Paz
- configurar el concepto, 172–173
 - Estudio Machel (1996) sobre, 173, 182
 - progresos y deficiencias en política y práctica, 173–176
- Principios de Ciudad del Cabo, 93, 152, 153, 158
- Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, 62
- Principios Rectores Interinstitucionales de los niños no acompañados y separados, 93, 148
- Principios Voluntarios de Seguridad y Derechos Humanos, 91
- ProCap, 95

Procedimiento de llamamientos unificados, 95–97, 144, 168

Proceso de desmovilización, grupos armados ilegales fuera del, 11

Proceso de Kimberley, 12

Proceso de Ottawa, Canadá, iniciación del, 63

Procesos políticos, facilitar la participación de los niños, 41

Programa antiterrorista de Alemania, 14

Programa de Acción Mundial para los Jóvenes (2007), 174

Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus Aspectos, 194

Programa Mundial de Alimentos sobre los programas de alimentación en la escuela, 117

Programación basada en las necesidades, programación de los derechos de la infancia en contraposición a, 106–109

Programación humanitaria, 40

Programación participativa, 38–40
naturaleza y alcance de la, 34

Programas basados en los derechos de la infancia, 106–109
integración, en situaciones de emergencia, 111

Programas de desarme, desmovilización y reintegración, 151, 154–155
proporcionar financiación a largo plazo para, oficiales y no oficiales, 159

Programas de nutrición de Acción Contra el Hambre
en Darfur, 129
en el Afganistán, 129
en el Sudán meridional, 129

Programas de recuperación escolar (lectura, aptitudes para la vida práctica), proporcionar, 156–157

Promoción de la higiene, 134–136
integración de emergencia, 135

Prostitución, 161, 164
como violencia por razones de género, 162
reclutamiento de niños para la, 26

Protección de la infancia
evolución de actividades para reforzar la, 82
función de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz en la, 199
incorporación en el proceso de paz, 55
incorporación en las operaciones y misiones de mantenimiento de la paz, 84
redes para la, 90
sistemas de, 145

Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, 52, 152–153

Protocolo Facultativo relativo a la Participación de los Niños en los Conflictos Armados, 59–61, 192
aplicación, 65

Proyecto Esfera, 93, 114, 130, 136
normas mínimas para los servicios de salud, 124

Puestos de control, efectos en el acceso a la educación, 14

R

Reclutamiento
de niños por fuerzas armadas, 11, 21–22, 37
ilegal, 4, 10

Reclutamiento infantil, 151–160
Estudio Machel sobre, 152

Progresos en política y práctica, 152–156

Recogida de leña, mitigar los riesgos que conlleva la, 166

Reconciliación
en Angola, 72
en Mozambique, 72
en Rwanda, 72
en Sierra Leona, 35, 38, 72, 73, 181
en Timor-Leste, 72
en Uganda, 72
enfoques que tienen en cuenta las cuestiones culturales con respecto a la, 73

Recuperación psicosocial. Véase Salud mental y recuperación psicosocial

Recursos financieros, aumento, 95–97

Recursos humanos, inversión en, 94–95

Red de Protección de la infancia de Liberia, 71

Red Interagencial para Educación en Situaciones de Emergencia (INEE), 114, 115, 116
Equipo de Tareas en materia de Género, 115
Normas Mínimas para la Educación en Situaciones de Emergencia, Crisis Crónicas y Reconstrucción, 93, 114, 116

Red Nutricional de Emergencia, desarrollo de, 130

Redes de promoción, 89

Redes sociales no oficiales, desaparición de, 20

Reforma del sector de la seguridad, 75, 180

Reforma institucional y del sector de la seguridad, 75

Refugiados, 25
niños, 146
proteger los derechos de niños refugiados y de los internamente desplazados, 62

Reglas y normas jurídicas internacionales
aplicación universal de, 192–195
promoción, 58–65

Rehidratación oral, 122, 123

Reintegración
en Sierra Leona, 73
necesidad de raíces en la familia y la comunidad, 107
necesidad de seguimiento para una satisfactoria, 155
Principios de París sobre, 151
promoción sostenible, 156
recomendación para apoyar estrategias integradoras, 196
servicios que apoyan una reintegración sostenible, 154

Relaciones sexuales transaccionales, riesgo para los niños no acompañados o separados, 148

Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (2000), 24

Reparaciones a los niños, 68, 72, 74

Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños, 2

Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales, 12

Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, 51–52

República Centroafricana
acusaciones de violación en, 68–69
conflictos armados en, 131
firma de un acuerdo para la liberación y reintegración de 400 niños asociados con grupos armados, 65
identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27

violencia sexual en, 23

República del Congo
identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
proyecto de radio juvenil en, 90

República Democrática del Congo
conflictos armados en, 131
crímenes contra los niños en, 68
desmovilización no estructurada en, 152
desnutrición en, 128
estudio de Save the Children en 2003 “De camino a casa” en, 107
explotación de los recursos minerales del país, 12
Fondo Humanitario Común/Fondos combinados en, 96
fondos de respuesta para situaciones de emergencia en, 96
identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
investigaciones de las Naciones Unidas en, 90
lagunas en la cobertura de los medios de comunicación en, 136
mecanismos de asociación descentralizados en, 92
niñas en, 155
niños como blancos de guerra, 21
niños detenidos en, 25
poner fin a las atrocidades en, 165
progreso para la infancia en, 49
proyecto de radio juvenil en, 90
reclutamiento infantil en, 152
recopilación de datos en, 126
repercusiones humanitarias de la guerra en, 20
restricciones al acceso humanitario en, 24
secuestros en, 24
separación de niños en, 149
violaciones graves de los derechos de los niños en, 47
violencia sexual en, 23, 163

Resolución militar de los conflictos armados, 8

Resoluciones. Véase Asamblea General y Consejo de Seguridad

Respuesta integrada y amplia a la nutrición, 130–131

Rotavirus, vacunas para, 125

Rwanda
enfoques a la justicia y reconciliación en, 72
festival de teatro en, 181–182
identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
indicadores sobre la mortalidad en la infancia en, 31
iniciativas de regreso a la escuela en, 117
niños no acompañados en, 147
tribunales especiales en, 76
violencia sexual en, 23, 163

S

Salud de la reproducción en las situaciones de refugiados, 124

Salud de la reproducción, respuesta a una situación de emergencia, 124

Salud materna, mejorar la, 28

Salud mental y recuperación psicosocial, 138–141
aplicar directrices de apoyo, 141
cambios de enfoque e interpretación, 139
establecer redes profesionales y apoyo entre pares, 141
Estudio Machel sobre, 138–139

- fomento de la capacidad para ejecutar programas, 141
 - fortalecer las pruebas para mejorar los programas, 141
 - progresos en las políticas y prácticas, 139–140
 - proporcionar financiación flexible y a largo plazo, 141
 - Salud neonatal, promoción, 125
 - Saneamiento
 - agua, saneamiento e higiene, 134–137
 - conjunto de intervenciones, 122
 - Sarampión, 122, 123–124
 - inmunización contra el, 122
 - en Etiopía, 132
 - vacunas contra el, 122, 133
 - en el Afganistán, 109
 - Sarampión, campaña de vacunación, 109
 - Save the Children, 35, 40, 95, 105, 107, 119, 176, 179
 - Alianza, 100, 115, 117
 - Campaña Reescribamos el Futuro, 176
 - en el Reino Unido, 130
 - en Estados Unidos, 155
 - en Noruega, 35
 - sobre nutrición, 130
 - Secretario General Adjunto para operaciones de mantenimiento de la paz, 26
 - Sector privado, 90
 - Secuestro de niños, 9, 18, 23–24
 - Seguimiento y presentación de informes, 86, 88
 - sobre graves violaciones de los derechos del niño, 47, 48, 118–119
 - en Nepal y Uganda, 84
 - en Somalia, 90
 - fortalecer el, 194–195
 - mecanismos, 86
 - Senegal, identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - Sensibilidad ante los conflictos, 176
 - Separación de la familia, 146
 - Separación secundaria, 146
 - Separaciones intencionales, 146
 - Separaciones involuntarias, 146
 - Servicio de la deuda, 29
 - en estados en conflicto y sin conflicto, 31
 - Servicios básicos, 195
 - restricción en el acceso a, 14
 - Servicios de salud, 131, 186
 - cambios de enfoque, 122–123
 - deficiencias en los, 125–126
 - emergencia, 109
 - en Camboya, 186
 - en Darfur, 23
 - en el Afganistán, 23, 110, 124, 186
 - Estudio Machel sobre, 122
 - garantías, 122–127
 - gestión de las enfermedades y, 122–127
 - mejora de la salud materna, 28
 - prestación eficaz, 123
 - progresos en las políticas y prácticas, 123–125
 - recomendación, 126–127
 - Servidumbre por deudas, 26
 - SIDA, 124, 125, 142–144
 - en un marco humanitario, 144
 - lucha contra el, 29
 - programación y financiación para el, 143
 - Sierra Leona, 51
 - asesores sobre protección de la infancia en, 84
 - Comisión de la verdad y la reconciliación en, 36, 38, 55, 60, 71, 181
 - consolidación de la paz en, 175
 - falta de oportunidades laborales en, 157
 - Golden Kids News, 180
 - investigación participativa con adolescentes en, 35
 - investigaciones de las Naciones Unidas en, 90
 - niñas en, 155
 - niños refugiados en, 149
 - Peace Diamond Alliance en, 90
 - programas de recuperación en, 155
 - progreso para la infancia en, 49
 - proyecto de radio juvenil en, 90
 - reclutamiento infantil en, 153
 - reconciliación y justicia social en, 35, 38, 72, 73, 182
 - reintegración de ex-combatientes, 153, 182
 - secuestros en, 23, 24
 - tribunales penales en, 66
 - violencia por razones de género en, 167
 - violencia sexual en, 23, 167
 - Sistema de registro de las defunciones, falta de funcionamiento, 19
 - Sistemas de detección temprana eficaces, 174–175
 - Sistemas de inscripción del nacimiento, ausencia de funcionamiento, 19
 - Sistemas de respuesta, 81–101
 - colaboración interinstitucional y reforma humanitaria en, 88–91
 - establecer normas mundiales en, 92–94
 - evolución de las actividades para reforzar la protección de la infancia, 82–86
 - garantizar la capacidad de respuesta en, 94–98
 - mecanismo de seguimiento y presentación de informes en, 86–88
 - mejorar la respuesta, seguimiento e intercambio de conocimientos en materia de programas, 98–100
 - reforzar el sistema en, 100–101
 - sistema de respuesta mundial en, 87
 - Sistemas judiciales, establecer su buen funcionamiento, 180–182
 - Sistemas nacionales, desarrollar, 91
 - Situación socioeconómica antes de un conflicto, 30–31
 - Situaciones de emergencia
 - financiar la educación en, 119
 - integrar la promoción de la higiene en, 135
 - intervenciones de salud en, 109
 - normas mundiales para aumentar la calidad de la educación en, 114
 - Sociedad civil, fortalecimiento, 89–90
 - Somalia
 - asesinar o mutilar en, 21
 - conflictos armados en, 10
 - escuchar a los jóvenes en, 5
 - evaluación de las necesidades después de un conflicto en, 175
 - fondos de respuesta de emergencia en, 96
 - función de las fuerzas militares en respuesta a las situaciones de emergencia humanitaria, 110
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - progreso más lento hacia los ODM, 28
 - restricciones al acceso humanitario en, 24
 - violaciones graves de los derechos de los niños en, 47, 90
 - violencia sexual en, 23
 - Sostenibilidad del medio ambiente, garantizar la, 29
 - “Sprinkles”, 133
 - Sri Lanka
 - asesinar o mutilar en, 21
 - desnutrición en, 128
 - educación para la paz en, 178
 - espacios acogedores para los niños en, 108
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - programas de asistencia en, 176
 - programas de seguimiento en, 47, 99
 - programas de trabajo innovadores en, 158
 - reclutamiento infantil, 175
 - secuestros en, 24
 - tsunami en, 176
 - violaciones graves de los derechos de los niños en, 47
 - Sudán. *Véase también* Darfur
 - agricultura y aptitudes para la vida práctica en, 157
 - Amplio acuerdo de paz entre el norte y el sur en, 9
 - armas en, 9
 - armas pequeñas y ligeras en, 9
 - asesinar o mutilar en, 21
 - campañas de regreso a la escuela en, 117
 - desnutrición en, 128, 129
 - educación en, 115, 117
 - evaluación de las necesidades después de un conflicto en, 175
 - Fondos Humanitarios Comunes/Fondos combinados en, 96
 - GOAL en, 129
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - progreso más lento hacia los ODM, 28
 - restricciones al acceso humanitario en, 24
 - secuestros en, 24
 - servicios de salud en, 124
 - situación de la vacunación contra el sarampión, encuestas en, 132
 - violaciones graves de los derechos de los niños en, 47
 - violencia sexual en, 23, 163
 - Suecia, política humanitaria, 119
 - Sulawesi (Indonesia), reclutamiento de jóvenes en, 13
 - Suplementos de vitamina A, 123
 - Suplementos de zinc, 123
- ## T
- Tailandia
 - ataques contra escuelas en, 22
 - conflictos armados en, 30
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - Talibán, 10
 - Tarifas de usuarios, eliminación de, 125–126
 - Taylor, Charles Ghankay, 67
 - Tecnologías sanitarias, explorar y aplicar, 127
 - Terapia antirretroviral, 143
 - en situaciones de conflicto y después de un conflicto, 143
 - mejora en la cobertura de, 143
 - Territorio Palestino Ocupado
 - ataques contra escuelas en, 22

- campañas de regreso a la escuela en, 117
 - conflictos armados en, 131
 - educación para la paz en, 178
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - restricción en el acceso a servicios básicos en, 14
 - secuestros en, 24
 - Terrorismo**
 - desafíos del, 4
 - internacionalización del, 10, 12–14
 - número de incidentes de, 12
 - Testigos, adoptar medidas para garantizar la seguridad de, 87–88**
 - Timor-Leste**
 - campañas de regreso a la escuela en, 117
 - espacios acogedores para los niños en, 108
 - justicia y reconciliación en, 72
 - Toma de rehenes en la escuela de Beslán, 13**
 - Toques de queda, efecto de, sobre el acceso a la educación, 14**
 - Tortura, 18**
 - relacionadas con los conflictos y contra los niños, 24–25
 - Trabajadores humanitarios, ataques deliberados contra, 24**
 - Trabajadores humanitarios, evitar que sean blancos de guerra, 110**
 - Trabajadores sobre el terreno, preparación de directrices prácticas para, 87**
 - Trabajo peligroso, 18**
 - violaciones en conflictos y en relación con los niños, 26
 - Transición entre las operaciones humanitarias y las operaciones de desarrollo, 173**
 - Trastornos psicosociales, evitar y tratar una gama de, 125**
 - Trata, 4**
 - como violencia por razones de género, 162
 - para la explotación sexual, 23, 26, 161
 - Tratado de prohibición de las minas (1999), 63
 - liderazgo del Canadá en, 53
 - Tribunal Especial en Sierra Leona, 67**
 - Tribunales nacionales, función y administración no oficial de los sistemas de justicia, 69–70**
 - Tribunales penales**
 - creación de tribunales especiales, 66–67
 - labor de, 66–67
 - Tribunales penales Internacionales para la ex Yugoslavia y para Rwanda, 66**
 - Tuberculosis (TB), 124, 125**
 - Turquía**
 - conflictos armados en, 30
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - Tutu, Desmond, 89–90**
- U**
- Uganda**
 - asistencia a la escuela en, 30
 - Christian Children's Fund en, 108
 - conflictos armados en, 30
 - crímenes contra los niños en, 68
 - desarrollo en zonas asoladas por la guerra en, 30
 - desnutrición en, 30
 - 'Empowering Hands' en, 155
 - graves violaciones contra los niños en, 47, 84
 - identificado como país afectado por un conflicto, 26, 27
 - investigación participativa con adolescentes en, 35
 - justicia y reconciliación en, 72
 - nacimientos en, 30
 - participación infantil en la consolidación de la paz en, 35, 36
 - pobreza en, 30
 - programas de apoyo psicosocial en, 139
 - programas de desarrollo del niño en la primera infancia en, 109
 - reclutamiento infantil en, 152
 - revitalizar la educación en, 117–118
 - secuestros en, 24
 - servicios de salud en, 124, 125
 - tasa de mortalidad en la infancia en, 20, 30
 - VIH en, 143
 - violencia sexual en, 23, 163
 - vulnerabilidad en, 159
- UNESCO, 117, 118, 120**
- UNICEF, 45, 54, 60, 65, 83–84, 112, 114, 120, 124, 129, 135, 142**
- Campana de regreso a la escuela, 117
 - Compromisos Básicos para la Infancia en Situaciones de Emergencia, 84, 94, 95, 136, 143
 - edad mínima para el reclutamiento, 153
 - en Aceh, 177
 - en Guinea, 149
 - Iniciativa Asiste a la Escuela, 115
 - Liberar a los niños de la guerra, 153
 - Liberia, 153
 - Manual para situaciones de emergencia sobre el terreno, 124
 - Principios de Ciudad del Cabo, 152
- Unión de Tribunales Islámicos, 10**
- Union des Amis Socio Culturels d'Action en Développement (Puerto Príncipe, Haití), 186**
- Unión Interparlamentaria sobre la protección de la infancia, 54**
- Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), 11**
- "Un mundo apropiado para los niños", 45, 54, 82, 99, 100, 192, 202, 203, 204, 208, 209, 210**
- V**
- Vacunas**
- contra el rotavirus, 125
 - contra el sarampión, 109, 122
 - contra HiB, 125
 - contra la enfermedad pneumocócica, 125
 - en Darfur, 123
 - en el Afganistán, 109, 123
 - en El Salvador, 181
- Víctimas**
- adoptar medidas para garantizar la seguridad de las, 88
 - seleccionar a los niños como, 13, 21
- VIH, 124–125, 142–144, 195**
- asegurar vínculos en la programación durante una emergencia, 144
 - aumentar el apoyo a, 144
 - deficiencias sin resolver, 143–144
 - directrices interinstitucionales sobre, 142, 144
 - en marco humanitario, 144
 - Estudio Machel sobre, 142
 - integración en varios sectores, 143–144
- lucha contra, 29
 - progresos en las políticas y prácticas, 142–143
 - refinar la respuesta programática, 142–143
 - riesgo de contraer, 151
 - violencia sexual y, 161
- Violación, 18**
- como arma de guerra, 11, 23
 - como crimen de guerra, 67
 - en Haití, 46
 - en la República Centroafricana, 68–69
 - violencia sexual y víctimas de, 161, 163
- Violaciones relacionadas con los conflictos contra los niños**
- desaparición forzosa de, 25
 - desplazamiento forzoso, 25
 - detención administrativa, 13, 25, 77
 - explotación sexual y abuso, 25–26
 - identificación de, 18
 - tortura, 24–25
 - trabajo peligroso, 26
- Violencia criminal, 10, 39**
- Violencia doméstica por razones de género, 162**
- Violencia fragmentada, problemas para medirla y clasificarla, 8**
- Violencia política armada, 10**
- Violencia política, participación de los niños en la, 37–39**
- Violencia por razones de género, 151**
- concienciar a la policía sobre, 167
 - eliminar, 161–169, 196–197
 - deficiencias sin resolver, 167–169
 - Estudio Machel sobre, 162
 - progresos en política y práctica, 163–167
 - ilegal, 4
 - la dura realidad de, 162
 - VIH asociado con, 143
- Violencia sexual, 9, 18, 67–68, 130, 151, 161**
- como táctica de guerra, 23
 - peligro para las niñas, 105, 161
- Violencia Sexual y por Motivos de Género contra los Refugiados, Repatriados y Personas Internamente Desplazadas: Directrices para las actividades de prevención y respuesta, 166**
- W**
- War Child Holanda, 179**
- Watchlist on Children and Armed Conflict, 25, 49, 89**
- Y**
- Yugoslavia**
- tribunales especiales en, 66, 76
 - violencia sexual en, 23, 163
- Z**
- Zaire, separación infantil en, 149**
- Zambia, reforma del sector de seguridad en, 180**
- Zimbabwe**
- ataques contra escuelas en, 22
 - relaciones sexuales transaccionales en campamentos de, 148

Oficina de la Representante Especial del Secretario General
para la cuestión de los niños y los conflictos armados
Naciones Unidas S-3161
New York, NY 10017, EEUU
Tel: (+1-212) 963-3178
Sitio web: www.un.org/children/conflict

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
3 United Nations Plaza
New York, NY 10017, EEUU
Correo electrónico: pubdoc@unicef.org
Sitio web: www.unicef.org

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
ISBN: 978-92-806-4365-7
Número de venta: S.09.XX.2
Precio: \$35

Abril de 2009

