

(2007, 58º Período de sesiones)

Conclusión N° 107 sobre los niños en situación de riesgo

14. *El Comité Ejecutivo,*

Recordando sus conclusiones Nos. 47 (XXXVIII), 59 (XL) y 84 (XLVIII), concretamente en relación con los niños o adolescentes refugiados, la conclusión N° 105 (LVI), relativa a las mujeres y niñas en situación de riesgo, la conclusión N° 106 (LVI) sobre la identificación, prevención y reducción de la apatridia y la protección de la apatridia, la conclusión N° 94 (LIII) relativa al carácter civil y humanitario del asilo, la conclusión N° 98 (LIV) relativa a la protección de los abusos sexuales y de la explotación, la conclusión N° 100 (LV), sobre la cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamiento en gran escala y todas las disposiciones pertinentes a la protección de los niños refugiados que aparecen en otras conclusiones, muchas de los cuales se refieren a otros niños cuya situación es de interés para el ACNUR,

Tomando nota de lo que ha ocurrido más recientemente en el plano internacional en relación con la protección de los niños, en particular los dos Protocolos Facultativos de la Convención de 1989 sobre los Derechos del Niño, las resoluciones del Consejo de Seguridad 1612, 1374 y 1325, los Compromisos de París para proteger a los niños y niñas reclutados o utilizados ilícitamente por fuerzas armadas o grupos armados y el estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la violencia contra los niños,

Reconociendo la importante labor que realizan el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las ONG en relación con la protección del menor,

Afirmando que los niños, en razón de su edad, condición social y estado de desarrollo físico y mental, suelen ser más vulnerables que los adultos en situaciones de desplazamiento forzoso; *reconociendo* que el desplazamiento forzoso, el retorno en el contexto de la situación después de un conflicto, la integración en nuevas sociedades, las situaciones de desplazamiento prolongado y la apatridia pueden hacer más vulnerables a los niños en general; *teniendo en cuenta* que los niños refugiados son especialmente vulnerables a ser expuestos por la fuerza al riesgo de lesiones físicas y psicológicas, explotación y muerte en relación con conflictos armados y *reconociendo* que los factores ambientales en general y los factores de riesgo individual, particularmente cuando se suman, pueden dejar a los niños en situaciones de riesgo mayor,

Reconociendo que, si bien tanto las niñas como los niños hacen frente a muchos de los mismos riesgos que requieren protección, también pueden verse expuestos a problemas de protección propios de su género y *reafirmando* que, si bien hay muchos riesgos que pueden estar presentes en todos los entornos, las necesidades de protección pueden ser distintas en los campamentos y los entornos urbanos,

Señalando que la presente conclusión es aplicable a los niños, según la definición del artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño, que piden asilo, son refugiados, están desplazados dentro del país o retornan y reciben asistencia y protección del ACNUR o son apátridas, y se refiere en particular a la situación de los que están expuestos a un riesgo mayor¹,

¹ En lo sucesivo "los niños" o "el niño".

Recordando que la responsabilidad por la protección de los niños incumbe primordialmente a los Estados, cuya cooperación plena y efectiva, acción y voluntad política son necesarias para que el ACNUR pueda cumplir las funciones que le han sido encomendadas,

Reconociendo que los países de acogida tienen distintos medios y distinta capacidad y *reafirmando* su llamamiento a la comunidad internacional para que, en cooperación con el ACNUR y otras organizaciones internacionales, movilicen los recursos financieros y de otra índole necesarios, entre otras cosas, para poder dar apoyo a las comunidades de acogida, brindar protección y asistencia material y llegar a soluciones duraderas basadas en la solidaridad y la cooperación internacional y en la distribución de la carga y la responsabilidad a nivel internacional, así como en el entendimiento de que la protección insuficiente o la asistencia insuficiente, inapropiada o mal distribuida pueden aumentar los riesgos a que están expuestos los niños,

a) *Aprueba* la presente conclusión, que imparte orientación operativa a los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados pertinentes indicando, entre otras cosas, los posibles componentes de un completo sistema de protección del niño con el objeto de incrementar la protección del niño en situación de riesgo;

Elementos fundamentales de la protección del niño

b) *Reconoce* que las estrategias y las medidas que se adopten en virtud de la presente orientación operativa deben fundarse, entre otros, en los principios y planteamientos siguientes:

- i) Los niños deben ser de los primeros en recibir protección y asistencia;
- ii) Cada Estado debería promover el establecimiento y la puesta en práctica de sistemas de protección del niño, de conformidad con sus obligaciones internacionales, y a los cuales los niños sometidos a su jurisdicción deberían tener acceso sin discriminación;
- iii) El apoyo que prestan el ACNUR y otros organismos y asociados competentes para que los Estados puedan cumplir sus obligaciones debería complementar y reforzar el sistema nacional de protección del niño en los ámbitos en que haya lagunas y estar animado de un espíritu de asociación, aprovechando las ventajas comparativas de cada uno para incrementar los efectos positivos en la protección del niño;
- iv) Los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de su edad y madurez, y se cerciorarán de que existan mecanismos para informar tanto a los niños como a los adultos de los derechos y las opciones que tienen los niños;
- v) El interés superior del niño será una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas que le conciernan;
- vi) Se tendrá debidamente en cuenta la importancia de la familia y de las estructuras de apoyo familiar a los efectos de la protección del niño;
- vii) Habría que asegurar el ejercicio de los derechos sin discriminación alguna y el derecho de cada niño a la vida, garantizando al mismo tiempo en toda la medida de lo posible la supervivencia y el desarrollo del niño, con el respaldo de un medio

familiar de cuidado y protección, y que no se tolerará en circunstancia alguna la violencia contra el niño en ninguna de sus formas;

- viii) La promoción activa de la igualdad entre los géneros es esencial para proteger a niñas y niños, especialmente los que están expuestos a un riesgo mayor;
- ix) Al asignar prioridad a los recursos financieros y de otra índole necesarios debería prestarse especial atención a los niños;
- x) Habría adoptar un enfoque basado en los derechos, que reconozca al niño como sujeto activo de derechos y en el que todas las intervenciones sean compatibles con las obligaciones que incumben al Estado en virtud del derecho internacional aplicable, con inclusión, según proceda, del derecho internacional de los refugiados, las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario y en el que se reconozca que la Convención sobre los Derechos del Niño constituye un importante marco jurídico y normativo para la protección del niño;
- xi) Los Estados, reconociendo que la reclusión puede afectar al bienestar físico y mental del niño y hacerlo más vulnerable, deberían abstenerse de detener niños y hacerlo únicamente como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda, teniendo en cuenta al mismo tiempo el interés superior del niño;
- xii) Habría que aplicar un doble planteamiento que comprenda: 1) la incorporación en todos los programas, normas y operaciones del ACNUR de los elementos de edad, género y diversidad y 2) una acción focalizada para que todos los niños y niñas de diverso origen puedan tener protección en pie de igualdad; y
- xiii) Habría que aplicar un sistema de colaboración en el que todas las entidades competentes trabajen de consuno para determinar a qué riesgos está expuesto el niño, realicen análisis participativos de la situación y completos análisis de las deficiencias a fin de identificar y evaluar los factores ambientales e individuales que exponen al niño a situaciones de mayor riesgo y de atender a estos factores, así como documentar y distribuir información respetando debidamente las normas de confidencialidad;

Identificación de los niños en situación de riesgo

c) *Hace un llamamiento* a los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes para que establezcan las modalidades que procedan a fin de identificar en forma oportuna y continua a los niños expuestos a mayor riesgo. Los factores que pueden exponer a los niños a una situación de mayor riesgo pueden estar tanto en el entorno más amplio de protección como en las circunstancias individuales, teniendo en cuenta el efecto acumulativo de estar expuestos a varios factores de riesgo, como los siguientes:

- i) Factores de riesgo en el entorno más amplio, entre otros, un entorno inseguro; la falta de acceso a procedimientos de asilo que tengan en cuenta la condición de niño; situaciones de desplazamiento, particularmente el prolongado; la apatridia; la falta de soluciones duraderas; la pobreza y la falta de posibilidades de la familia de valerse por sí misma; la falta de acceso a servicios tales como educación y atención de la salud o la utilización insuficiente de esos servicios; el trastorno de las estructuras de apoyo de la familia y la comunidad; la prevalencia de prácticas tradicionales nocivas para los niños; la discriminación, la intolerancia, la xenofobia y la desigualdad entre los géneros; y la falta de documentación de la relación entre

padres e hijos por no haber registros de los nacimientos o no expedirse certificados de nacimiento; y

- ii) Los factores individuales de riesgo, entre otros, los niños no acompañados o separados de su familia, particularmente los que están en hogares en que la cabeza de familia es un niño, así como los acompañados por adultos que abusan de ellos o los explotan; los niños apátridas; los adolescentes, en particular las madres adolescentes y sus hijos; los niños víctimas de la trata y el abuso sexual, con inclusión de la pornografía, la pedofilia y la prostitución; los sobrevivientes de torturas; los sobrevivientes de actos de violencia, particularmente violencia sexual o de género y otras formas de abuso y explotación; los niños que contraen matrimonio sin tener la edad fijada en la legislación nacional o los que contraen matrimonio forzado; los niños que forman o han formado parte de fuerzas o grupos armados; los niños sometidos a reclusión; los que sufren de discriminación social; los que tienen discapacidades físicas o mentales; los que viven con el VIH y el SIDA o son afectados por el VIH y el SIDA y los que padecen de otras enfermedades graves; y los niños que no asisten a la escuela;

d) *Reconoce* los problemas que entraña identificar a los niños expuestos a mayor riesgo, ya que con frecuencia son menos visibles que los adultos y tal vez no tengan la oportunidad o no se sientan en condiciones de denunciar casos que den lugar a protección, especialmente si tienen lugar en el ámbito privado o guardan relación con estigmas o tabúes sociales; *reconoce* la necesidad de que los niños tengan acceso a adultos con aptitudes para entrevistarlos y comunicarse con ellos de una manera que tenga en cuenta su edad y su género a fin de cerciorarse de que se tomen en consideración las opiniones de los niños, se determinen sus necesidades y los riesgos de los que hay que protegerlos y se tomen las disposiciones del caso;

e) *Reconoce* que el registro individual, minucioso y pronto de los niños puede ser útil para los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes en la tarea de identificar niños expuestos a mayor riesgo;

f) *Reconoce* que la recopilación y el análisis sistemáticos de datos desglosados por edad y sexo y de datos sobre niños con necesidades especiales, como los no acompañados o los separados de su familia, pueden ser útiles para los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes en la tarea de identificar a los niños expuestos a mayor riesgo;

Prevención, respuesta y soluciones

g) *Recomienda* que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes trabajen en estrecha colaboración para prevenir que queden niños expuestos a un mayor riesgo y tomen, según sea necesario, las medidas generales de prevención, respuesta y no solución que se enumeran, sin que esta enumeración sea taxativa, a continuación:

- i) En el marco de los respectivos sistemas de los Estados para la protección del menor, utilizar procedimientos adecuados para determinar los intereses superiores del niño que faciliten su participación adecuada sin discriminación alguna, en que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del niño en función de su edad y su madurez, en que quienes formulen las decisiones tengan una especialización pertinente y en que se equilibren todos los factores del caso para llegar a la mejor opción;

- ii) En el caso del ACNUR, determinar, en cooperación con otros organismos y asociados competentes, los intereses superiores del niño respetando al mismo tiempo los sistemas de los Estados para la protección del menor;
- iii) Incorporar en los mecanismos de alerta temprana, las alertas y los planes de contingencia para las necesidades y los derechos de los niños e incluir el análisis de los riesgos basados en el niño en las evaluaciones interinstitucionales relativas a los niños expuestos a riesgo y en las estrategias y los planes de cooperación para el desarrollo;
- iv) Establecer, en coordinación con las autoridades nacionales cuando sea necesario, sistemas de denuncia y remisión que sean confidenciales, de fácil acceso y que tengan en cuenta la condición de niño y el género y en que haya una clara asignación de funciones para recibir, remitir y tramitar denuncias de un niño o a su respecto, protegiendo al mismo tiempo la seguridad del niño, y para tramitar los expedientes del caso; habría que informar adecuadamente a los niños de la existencia de mecanismos de denuncia y de recurso;
- v) Promover la puesta en práctica de mecanismos para supervisar la protección de los niños expuestos a riesgo, especialmente los sometidos a otros tipos de cuidado;
- vi) Incrementar o promover el establecimiento de comités de protección del menor, según proceda, con participación real y equitativa de niños y niñas;
- vii) Facilitar el acceso a procedimientos administrativos o judiciales del Estado que sean conformes con sus obligaciones internacionales y hagan posible procesar a los autores de delitos cometidos contra menores y en los que la decisión de separar o no a un niño de sus padres o tutores o guardianes que abusen de ellos o los descuiden tenga como base la determinación de su interés superior;
- viii) Establecer, donde sea posible, procedimientos nacionales de asilo que tengan en cuenta el género y la condición de niño y procedimientos de determinación del estatuto a los efectos del ACNUR que estén adaptados al niño e incluyan los requisitos de prueba pertinentes, prioridad en la tramitación de las solicitudes de asilo de niños no acompañados o separados de su familia, representación letrada cualificada y gratuita o representación de otra índole para los niños no acompañados o separados de su familias, y considerar la posibilidad de aplicar la Convención de 1951 teniendo en cuenta la edad y el género y reconociendo, a esos efectos, las manifestaciones y formas de persecución específicamente dirigidas contra los niños, entre ellas el alistamiento de menores de edad, la trata de niños y la mutilación genital de la niña;
- ix) Cerciorarse de que únicamente se proceda a la determinación de la edad cuando haya dudas acerca de la edad del niño y que en ella se tengan en cuenta tanto la apariencia física como la madurez psicológica del niño, de que se lleven a cabo con un criterio científico, en condiciones de seguridad, de manera justa y que tenga en cuenta la condición de niño y el género y con el debido respeto de la dignidad humana y de que, en caso de duda, se considere que se trata de un niño;
- x) Establecer o aplicar códigos de conducta en los que se estipule la tolerancia cero respecto de la explotación y el abuso del niño para todo el personal humanitario, con inclusión del que trabaja en la prestación de servicios y demás personas en situación de autoridad, tales como guardias fronterizos, y velar por que haya sistemas confidenciales y de fácil acceso de denuncia que abarquen la investigación y el seguimiento, teniendo en cuenta la condición de niño y el

género, de modo de alentar a que se denuncien los abusos y la explotación cuando haya transgresiones de los códigos de conducta;

- xi) Tener en cuenta, con carácter prioritario, los intereses del niño en las situaciones prolongadas de refugiados, incluso redoblando los esfuerzos por llegar a soluciones duraderas que reduzcan los riesgos a que están expuestos;
- xii) Apoyar la labor de los países de acogida para mejorar los servicios de educación, atención de la salud y otros servicios básicos en zonas en que haya refugiados y ampliar la capacidad nacional en materia de protección para atender en particular a las necesidades de los niños; y
- xiii) Movilizar recursos financieros y de otra índole, según proceda, tomando, entre otras, medidas para prestar protección y asistencia material y llegar a soluciones duraderas y oportunas que tengan como base la solidaridad y la cooperación internacionales y la distribución de la carga y las responsabilidades en el plano internacional;

h) *Recomienda además* que los Estados, el ACNUR y otros organismos y asociados competentes adopten las siguientes medidas, cuya enumeración no es taxativa, de prevención, respuesta y solución a fin de tener en cuenta factores específicos de riesgo en el entorno más amplio o factores individuales de riesgo:

- i) Proporcionar, cuando sea posible, a los niños refugiados o que piden asilo documentación individual que demuestre su condición;
- ii) Inscribir los nacimientos y expedir a los niños certificados de nacimiento u otros certificados adecuados como medio de proporcionar una identidad;
- iii) Facilitar a los niños el disfrute de la unidad familiar estableciendo procedimientos para evitar la separación y, con respecto a los niños no acompañados o separados de sus familias, facilitar que el niño busque a sus familiares y se reúna con ellos de conformidad con su interés superior y teniendo debidamente en cuenta la legislación nacional de cada Estado;
- iv) Promover otros tipos de cuidado y disposiciones para el alojamiento de los niños no acompañados o separados de su familia y facilitar el nombramiento de un tutor o consejero cuando se encuentre un niño no acompañado o separado de su familia;
- v) Hacer todo lo posible por proporcionar un entorno seguro, entre otras cosas, seleccionando lugares seguros para campamentos y asentamientos que estén lo más cerca posible de los servicios públicos y planificar el emplazamiento de esos campamentos o asentamientos con un criterio de protección que tenga en cuenta la condición de niño y el género;
- vi) Tomar las medidas que proceda para prevenir el alistamiento o la utilización ilícita de niños por fuerzas o grupos armados y procurar que todos los niños enlistados o utilizados ilícitamente por esas fuerzas o grupos sean liberados incondicionalmente, así como su protección y reintegración;
- vii) Tomar medidas eficaces y adecuadas, de carácter legislativo, administrativo y judicial, entre otros, para prevenir y erradicar las prácticas tradicionales que son nocivas para los niños, teniendo en cuenta el daño físico y mental que les causan y los distintos efectos que surten en niñas y niños;

- viii) Promover la inclusión de todos los niños en los programas educacionales y darles mayor capacidad dándoles iguales posibilidades de una educación de alta calidad para niñas y niños en todas las etapas del ciclo de desplazamiento y en situaciones de apatridia; promover entornos escolares y de aprendizaje que sean seguros, no perpetúen la violencia y fomenten una mentalidad de paz y diálogo; asignar espacios en los campamentos y entornos urbanos destinados a los niños, y promover el acceso a la educación posprimaria cuando sea posible y adecuado, preparar a los adolescentes para la vida cotidiana e impartirles formación profesional y apoyar actividades de esparcimiento, deportivas, recreativas y culturales;
- ix) Hacer todo lo posible por actuar de manera integrada en los campos de la nutrición y la salud y proporcionar alimentación adecuada con medidas que hagan frente a las causas fundamentales de la inseguridad alimentaria y la malnutrición, incluso dando a las familias mayores posibilidades de valerse por sí mismas, estableciendo sistemas de distribución de alimentos que tengan en cuenta la edad y el género y programas de nutrición destinados a las mujeres embarazadas y a los niños durante sus primeros años críticos de desarrollo y dando tratamiento a los niños mal nutridos;
- x) Hacer todo lo posible para que haya servicios de salud que tengan en cuenta la condición de niño, que proporcionen atención médica y psicosocial adecuada para los niños sobrevivientes de situaciones de violencia, incluidos los niños con discapacidades y tomar medidas a los efectos de la prevención, el tratamiento, el cuidado y el apoyo en relación con el VIH y el SIDA, con inclusión de tratamiento antirretroviral y de la prevención de la transmisión de la madre al hijo y para dar a los adolescentes atención de la salud reproductiva que tenga en cuenta la edad, así como información e instrucción sobre la salud y el VIH;
- xi) Establecer los programas adecuados de formación y apoyo psicológico que sean necesarios para preparar mejor a los niños a los efectos de la reintegración social y darles acceso a esos programas;
- xii) Considerar cuestión de alta prioridad que los niños con discapacidades cuenten con asistencia especial y servicios sociales y de salud adecuados, con inclusión de la recuperación psicosocial y la reintegración social;
- xiii) Formar capacidad y competencia en cuestiones de protección del menor impartiendo instrucción a funcionarios de gobierno y del ACNUR y a los asociados en las operaciones y en la ejecución para que conozcan mejor los derechos del niño, los elementos fundamentales de la protección del niño y el análisis de género;
- xiv) Facilitar el suministro a los niños, teniendo en cuenta su edad de información acerca de las condiciones imperantes en los lugares de retorno para que los niños refugiados o desplazados dentro del país, en particular los que no están acompañados o están separados de su familia y otros en situación de riesgo mayor, participen en la adopción de las decisiones acerca de su retorno; fomentar el respeto de la protección de los derechos de sucesión del niño y prestar, cuando sea posible y adecuado, apoyo para la reintegración que esté adaptado a la condición de niño y al género y los tenga en cuenta a los efectos de su integración y participación en las comunidades a las que regresan y esté destinado además a reconocer las necesidades concretas del niño que regresa y a atenderlas;
- xv) En el contexto de la repatriación voluntaria de los refugiados, tomar las medidas que procedan para que los niños no acompañados o separados de sus familias no

sean devueltos antes de que se determine que existen arreglos adecuados para recibirlos y cuidarlos;

- xvi) Facilitar la integración de los niños desplazados dentro del país en los lugares de asentamiento tomando medidas focalizadas para apoyar su integración como miembros plenos de la comunidad, entre otras cosas tomando medidas para hacer frente a la discriminación de que son objeto esos niños;
- xvii) En el contexto del reasentamiento o en el de la integración local, facilitar la integración de los niños refugiados mediante apoyo focalizado en las escuelas, particularmente para los adolescentes, e impartiendo cursos sobre el idioma e instrucción sobre las estructuras sociales y culturales del país de acogida en el caso de los niños refugiados; prestar a los niños refugiados expuestos a mayor riesgo apoyo destinado concretamente a atender a sus necesidades especiales y, cuando se esté llevando a la práctica la integración, facilitar en la medida de lo posible la naturalización de los niños refugiados de conformidad con el derecho interno del país;
- xviii) Recurrir en mayor medida al reasentamiento como medida de protección y solución duradera para los niños expuestos a riesgo; cuando proceda, adoptar un enfoque flexible de la unidad familiar, entre otras cosas teniendo en cuenta si se está tramitando simultáneamente el reasentamiento de familiares en distintos lugares y adoptar el mismo enfoque respecto de la definición de familiares, reconociendo que es preferible proteger a los niños dentro de un entorno familiar con ambos padres, así como reconocer el papel que cabe al ACNUR en la determinación del interés superior del niño, en el cual deben fundarse las decisiones relativas al reasentamiento, incluso en las situaciones en que únicamente un padre se reasiente y subsistan controversias en cuanto a la custodia del niño por no haber autoridades competentes o no poder recurrirse a éstas o por ser imposible obtener documentos oficiales del país de origen ya que ello podría poner en peligro la seguridad del refugiado o sus familiares; y
- xix) Salvaguardar el derecho del niño a adquirir una nacionalidad y asegurar el ejercicio de este derecho de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones que se hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en la materia, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida, y considerar la posibilidad de difundir activamente información relativa a los procedimientos de naturalización.