

Política del ACNUR sobre los niños refugiados

*Presentado al Comité Ejecutivo del ACNUR,
en octubre de 1993, con la signatura EC/SCP/82*

I. Introducción

1. Alrededor de la mitad de los refugiados del mundo son niños. Las medidas que adopta la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para proteger y cuidar a esos niños son esenciales para el cumplimiento de su mandato. En este documento se presenta el marco normativo que el ACNUR utilizará para orientar sus actividades en pro de los niños refugiados.
2. Aunque la política entraña, en primer lugar, la obligación del personal del ACNUR de actuar, se espera que también orientará los esfuerzos de otros interesados por los niños refugiados, tales como los gobiernos, otros órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y los grupos de refugiados. Este es uno de los aspectos principales en los que, con la política, se pretende fomentar medidas apropiadas de cooperación entre todas las partes para asegurar la protección y el cuidado de los niños refugiados.
3. En consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño 1/, la Oficina del Alto Comisionado entiende que un niño es una persona «menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad». 2/ No obstante, cuando la evaluación de las necesidades reales de los refugiados cuya edad supera la mayoría de edad según las leyes nacionales aplicables, pero es inferior a los 18 años, revela la necesidad de aplicar medidas que habitualmente corresponden a los niños refugiados, se empleará la presente política. A menos que se especifique otra cosa, la expresión «niños refugiados», cuando se utilice en este marco normativo, puede entenderse como referida a cualquier niño cuyo destino interese al Alto Comisionado, incluidos los niños que son refugiados, los que regresan, buscan asilo o son personas desplazadas de quienes se ocupa el ACNUR.
4. Las actividades de protección y asistencia están intrínsecamente vinculadas. En esencia, todas las medidas del ACNUR tienen un componente o una consecuencia relacionados con la protección, ya sea que consista en determinar la condición de los refugiados, responder a sus necesidades inmediatas o prestarles asistencia para alcanzar soluciones duraderas. La evaluación de las necesidades, así como la planificación y prestación de asistencia pueden dar por resultado la discriminación contra uno o más sectores de la población de destinatarios, especialmente los más vulnerables, si no se realizan con sensibilidad. Por consiguiente, a menudo influyen en la situación de seguridad personal de los refugiados o, incluso, la determinan.
5. En las tres secciones que siguen se proporciona información esencial para comprender la política sobre los niños refugiados. En la sección II se explican los antecedentes de la formulación de la política y en la sección III se describen las necesidades concretas de los niños refugiados que se deben abordar por medio de esa política. En la sección IV se establece una base jurídica para la atención especial del ACNUR a las necesidades de los

niños refugiados y se describe el compromiso normativo que se deriva de esa base. En la sección V se presenta la política en sí, incluidos los objetivos del ACNUR y los principios que rigen la consecución de esos objetivos por el personal de la Oficina del Alto Comisionado, así como los objetivos concretos que la oficina ha fijado para los funcionarios a fin de velar por la protección y el cuidado de los niños refugiados.

II. Antecedentes

6. Gran parte de lo que sigue resultará familiar a los que se ocupan de los derechos del niño en general o de la labor del ACNUR con los niños refugiados y, por consiguiente, puede parecer obvio. Aunque muchos de los componentes de la política pueden encontrarse en las directrices del ACNUR relativas a los niños refugiados, 3/ o se derivan de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, su asimilación en la política general de la Oficina del Alto Comisionado refleja el nuevo grado de prioridad que la Alta Comisionada ha asignado a la respuesta a las necesidades concretas de protección y asistencia de los niños refugiados.
7. La política es, al mismo tiempo, el siguiente paso lógico en las actividades del ACNUR en pro de los niños refugiados. A lo largo de los años, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado ha adoptado una serie de conclusiones y decisiones respecto de los niños refugiados. En 1988 se publicaron las directrices del ACNUR relativas a los niños refugiados, en las que se incorporaban normas internacionales pertinentes para la protección y la atención de los niños refugiados, elementos clave de conclusiones conexas del Comité Ejecutivo y orientación técnica proporcionada por el Grupo de Trabajo sobre niños refugiados, del ACNUR. Numerosas organizaciones gubernamentales y varios organismos especializados de las Naciones Unidas participaron en su preparación.
8. A la luz de cinco años de experiencia con la utilización de las directrices y de los acontecimientos ocurridos desde que se publicaron, se juzga especialmente oportuna la preparación de una política global para la labor del ACNUR con los niños refugiados. Aprobada en 1989, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño codifica las normas relativas a los derechos de todos los niños, incluidos los que son refugiados. En los últimos años, la Oficina del Alto Comisionado ha debido desempeñar nuevas funciones en situaciones de emergencia inéditas hasta entonces, en las cuales los niños se han visto particularmente en riesgo. Asimismo, y reflejando un esfuerzo más concertado para velar por su bienestar, el ACNUR ha creado el cargo de Coordinador Superior para los Niños Refugiados.

III. El desafío: las necesidades especiales de los niños refugiados

9. Los niños, incluidos los niños refugiados, son el futuro. Necesitan protección y cuidados especiales para realizar sus posibilidades.
10. Tres factores vinculados entre sí contribuyen a las necesidades especiales de los niños refugiados: su dependencia, su vulnerabilidad y sus necesidades de desarrollo (es decir, la necesidad de crecer y desarrollarse sanos en diferentes edades). Los niños, en particular en sus primeros años, dependen de los padres o de otros adultos que les satisfacen las necesidades básicas para la supervivencia. Además, en el derecho nacional e internacional se reconoce que los niños dependen jurídicamente de sus padres o tutores, quienes deben proporcionarles orientación y guía apropiadas.
11. La vulnerabilidad de los niños se debe en parte a esa dependencia. Son física y psicológicamente menos capaces que los adultos de satisfacer sus propias necesidades o de

protegerse de los daños. Por consiguiente, deben depender del cuidado y la protección que les brindan los adultos. Corren grandes riesgos psicológicos a causa de los traumas inherentes a las situaciones que provocan el desarraigo, y a causa del propio desarraigo. Los niños pequeños están en condiciones físicas inferiores con respecto a los adultos y a los adolescentes para sobrevivir a las enfermedades, la malnutrición o la privación de necesidades básicas. Cuando los recursos escasean son los primeros en morir.

12. Las niñas refugiadas a menudo son todavía más vulnerables que los varones. En algunos contextos culturales y sociales, las niñas son menos valoradas que los varones y, en consecuencia, sufren más a menudo descuidos y malos tratos. Su participación en programas de educación con frecuencia se interrumpe en forma prematura. Están sujetas a abusos sexuales, ataques y explotación en mayor medida que los varones.
13. Vulnerables en circunstancias normales, en muchas de las situaciones que en la actualidad enfrenta el ACNUR, la vida, la salud y la seguridad de los niños corren riesgos extremos. Las condiciones de vida, en particular en las situaciones de emergencia, a menudo son precarias. En algunas situaciones, la supervivencia de los niños debe garantizarse en medio de un conflicto armado. Los niños no sólo son con frecuencia las víctimas inocentes de la guerra, sino que a veces son un objetivo directo. En muchas situaciones, grupos militares y armados reclutan a niños. Se necesitan esfuerzos extraordinarios para protegerlos en situación de conflicto armado.
14. Entre los niños refugiados, los más vulnerables son los que no están acompañados por un adulto reconocido por la ley como responsable de su cuidado. A falta de esfuerzos especiales por vigilar y proteger su bienestar, las necesidades básicas de los niños refugiados y no acompañados a menudo no se satisfacen y sus derechos se violan con frecuencia. En realidad, la presencia de niños no acompañados y la necesidad de adoptar medidas especiales en su beneficio deben prevalecer en todas las situaciones de refugiados.
15. Las necesidades de desarrollo de los niños son una realidad fundamental que a menudo no se tiene en cuenta en las actividades de socorro. Para poder crecer y desarrollarse normalmente, un niño tiene determinadas necesidades propias de su edad que deben satisfacerse. En general, se reconoce que la atención de la salud, la nutrición y la educación básicas son necesarias para el desarrollo físico e intelectual de los niños. Más allá de esos aspectos, sin embargo, el desarrollo psicosocial saludable dependen en gran medida del enriquecimiento y la estimulación que los niños reciben a medida que crecen, y de las oportunidades que tienen de aprender y dominar nuevas habilidades. En el caso de los niños refugiados, el desarrollo psicosocial normal también exige hacer frente en forma eficaz a los traumas múltiples de las pérdidas, el desarraigo y a menudo experiencias aún más negativas. En resumen, si no se satisfacen en forma adecuada las necesidades de desarrollo de los niños pueden producirse trágicas consecuencias a largo plazo.

IV. Bases para la acción

A) Fundamentos jurídicos de las medidas

16. Las bases para las medidas especiales en pro de los niños refugiados están bien establecidas tanto en el derecho nacional como en el internacional. Los niños refugiados comparten ciertos derechos universales con todas las demás personas, tienen derechos adicionales en su calidad de niños y derechos particulares por ser refugiados. A causa de su dependencia, vulnerabilidad y necesidades de desarrollo en el derecho nacional e internacional se conceden a los niños derechos civiles, económicos, sociales y culturales específicos. Los niños refugiados también tienen derecho a la protección y asistencia internacional del ACNUR.

17. La Convención sobre los Derechos del Niño proporciona un marco amplio para las responsabilidades de sus Estados Partes con respecto a todos los niños que se encuentran dentro de sus fronteras, incluidos los que interesan a la labor del ACNUR. Además, en su calidad de Convención de las Naciones Unidas, constituye un marco normativo de referencia para las actividades del ACNUR.

La política que se presenta a continuación es, por consiguiente, compatible con la Convención sobre los Derechos del Niño. También proporciona parámetros para las actividades que complementan las que figuran en la Convención y que tienen por objetivo asegurar protección y asistencia apropiadas para los niños que interesan a la labor del Alto Comisionado.

18. Un principio del derecho internacional que es fundamental para esta política es la responsabilidad primordial de los padres o los tutores legales de cuidar a los niños. Además, los Estados son responsables de proteger los derechos humanos de todas las personas que se encuentran en su territorio, incluidos los niños refugiados, y de proporcionar a los adultos bajo cuya tutela están esos niños el apoyo necesario para cumplir con sus propias responsabilidades.

B) Dedicación a los niños refugiados

19. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados se ha comprometido a proteger a todos los niños que se encuentran en su esfera de competencia y a responder en forma adecuada a sus necesidades. Ampliando las medidas adoptadas por la Oficina y esbozadas en los antecedentes ya mencionados, el Comité Ejecutivo del ACNUR ha aprobado dos conclusiones que se refieren concretamente a los niños refugiados. En la primera, la conclusión número 47 (XXXVIII), aprobada en 1987, el Comité Ejecutivo instó a que se adoptaran medidas para abordar las cuestiones de derechos humanos y las necesidades de los niños refugiados; destacó la especial vulnerabilidad de los niños refugiados no acompañados e impedidos y la necesidad de que el ACNUR adoptara medidas para protegerlos y prestarles asistencia; recomendó que se realizaran evaluaciones y estudios periódicos y oportunos de las necesidades de los niños refugiados; reconoció la necesidad de fomentar la cooperación entre la Oficina y otros organismos y órganos interesados y reconoció la importancia de realizar más estudios sobre programas de apoyo y, en caso necesario, dar una nueva orientación a los existentes.
20. En 1989, en su conclusión número 59 (XL), 4/ el Comité Ejecutivo reafirmó y detalló la necesidad de prestar particular atención a las necesidades de los niños refugiados; dio ejemplos de las formas en que podían evaluarse, supervisarse y satisfacerse esas necesidades; señaló en especial la particular necesidad de que el ACNUR tratara de velar por el derecho de los niños refugiados a la educación, así como por su protección del reclutamiento militar y las adopciones irregulares. Instó al ACNUR a intensificar sus esfuerzos por aumentar la sensibilidad del público frente a esas cuestiones, en particular, a las consecuencias que los conflictos armados y las persecuciones tienen en los niños refugiados, así como a la preparación de materiales de formación destinados a mejorar la capacidad del personal sobre el terreno para identificar y atender las necesidades en materia de protección y asistencia a los niños refugiados. Por último, reiteró su decisión de que el Alto Comisionado informara periódicamente al Comité Ejecutivo acerca de las necesidades de los niños refugiados y de los programas existentes y propuestos en su favor.

V. La política: un enfoque integrado de las necesidades de los niños

21. Para una gestión eficaz de la protección y asistencia a los refugiados que presta el ACNUR es preciso que las actividades de su personal se adapten a las diferentes necesidades y posibilidades de los niños, las mujeres, los hombres, las personas impedidas, las personas de edad y otros grupos de refugiados con necesidades bien diferenciadas. Esas necesidades no se atienden correctamente cuando, en particular en casos de emergencia, los refugiados son tratados como una masa indiferenciada de seres humanos.
22. Los niños comparten con los refugiados adultos la necesidad de recibir protección y asistencia. No obstante, los niños tienen otras necesidades y otros derechos aparte de los adultos. Es preciso velar por que quienes tratan de proteger y prestar asistencia a los refugiados en general perciban y comprendan esas necesidades y derechos especiales y respondan a ellos. Hasta que esto se transforme en un asunto de rutina para todos los que se ocupan de los refugiados, hacen falta directrices específicas respecto de los niños refugiados.
23. No obstante, las necesidades de los niños no se deben abordar en forma aislada. En general, se responde de la manera más eficaz a ellas en el contexto de la familia y la comunidad. Por otra parte, el bienestar del niño está estrechamente vinculado con la salud y la seguridad de la persona encargada principalmente de su cuidado, generalmente, la madre. Por consiguiente, el personal del ACNUR debe fortalecer la capacidad de las familias de refugiados de satisfacer sus propias necesidades y mejorar la participación y situación de las mujeres refugiadas, con lo que se contribuiría de forma significativa al bienestar de los niños. Los funcionarios deben velar por que se apliquen eficazmente la política del Alto Comisionado sobre las mujeres refugiadas, 5/ y las Directrices del ACNUR relativas a la protección de las mujeres refugiadas, 6/ a fin de mejorar la situación de los niños refugiados. Como las políticas del Alto Comisionado sobre los niños y las mujeres son complementarias, es preciso coordinar su aplicación. Además, los componentes de la política relativa a los niños refugiados deben integrarse en un programa global de protección y asistencia para los refugiados en general.
24. El personal del ACNUR debe redoblar su esfuerzos por integrar a los propios niños en los procesos de protección y programación. Si bien son vulnerables, los niños también son un recurso que tiene mucho que ofrecer. Las posibles contribuciones de los niños no deben pasarse por alto. Son personas por derecho propio y tienen sugerencias, opiniones, y la capacidad de participar en decisiones y actividades que afectan a sus vidas. Los esfuerzos en pro de los niños refugiados no alcanzarán sus objetivos si se los percibe sólo como seres a los que hay que alimentar, vacunar o dar refugio, en vez de tratarlos como miembros participantes de su comunidad.

A) Objetivos de la organización

25. Los objetivos principales del ACNUR con respecto a los niños refugiados son los siguientes:
 - a) asegurar la protección y el desarrollo saludable de los niños refugiados;
 - b) obtener soluciones duraderas que sean apropiadas para las necesidades de desarrollo inmediatas y a largo plazo de los niños refugiados.

B) Principios rectores

26. Los siguientes son los principios centrales que guiarán la consecución de los objetivos por el personal del ACNUR:
- a) en todas las medidas que se adopten acerca de los niños refugiados, los derechos humanos del niño, en particular sus mejores intereses, han de recibir consideración primordial;
 - b) tiene fundamental importancia la preservación y restitución de la unidad familiar;
 - c) las medidas encaminadas a beneficiar a los niños refugiados deben tener por meta principal permitir a los responsables primordiales de su cuidado cumplir con sus cometido de satisfacer las necesidades de sus niños;
 - d) cuando las necesidades especiales de los niños refugiados sólo puedan satisfacerse con eficacia mediante actividades concentradas en los niños, éstas deben realizarse con la plena participación de sus familias y comunidades;
 - e) debe asegurarse la protección y asistencia de las niñas y los varones refugiados sobre una base igualitaria;
 - f) los niños refugiados no acompañados deben recibir protección y atención en particular;
 - g) el personal del ACNUR deberá realizar sus mejores esfuerzos para impedir que los niños refugiados corran riesgos y para adoptar medidas adicionales a fin de asegurar la supervivencia y la seguridad de los niños refugiados en situación de riesgo particular.

C) Objetivos

27. Sobre la base de estos principios, el personal del ACNUR deberá tratar de velar por que la salvaguarda de los derechos de los niños, reconocidos en virtud del derecho nacional e internacional, incluido el derecho a la seguridad personal y a recibir asistencia especial, se aborde de forma adecuada y permanente en las actividades de protección y asistencia de la Oficina. Con ese fin, el personal del ACNUR se fijará los siguientes objetivos concretos:
- a) la protección de los niños refugiados del riesgo de la detención, el conflicto armado, el reclutamiento militar, los ataques o abusos sexuales, la prostitución, la tortura, las condiciones de trabajo peligrosas o cualquier otra forma de violencia, maltrato o descuido;
 - b) la aplicación diligente de las leyes nacionales respecto de todas las formas de violencia y abuso contra los niños refugiados, de conformidad con las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes de los Estados interesados;
 - c) la incorporación sistemática, desde el comienzo de una situación en que hay refugiados, de criterios de protección y asistencia para evaluar, supervisar y abordar las necesidades y carencias de los niños refugiados;
 - d) la recopilación y actualización de un perfil estadístico sobre cada población de refugiados de la que se ocupa la Oficina del Alto Comisionado, que incluya un desglose por edad y sexo y la identificación de los menores no acompañados, para su uso en la planificación de las medidas de protección y asistencia;

- e) la identificación de los niños no acompañados en todas las situaciones en que hay refugiados, y la prestación de protección y cuidados especiales, así como la reunificación con sus familias;
- f) la capacitación del personal del Acnur y el personal de ejecución asociado para que comprendan y aborden de forma apropiada, dentro de sus esferas de competencia, las necesidades particulares de los niños refugiados de manera consonante con la presente política y con las directrices del ACNUR relativas a los niños refugiados;
- g) la capacitación de las fuerzas policiales y militares, otros funcionarios oficiales encargados de la protección y asistencia de los refugiados, adultos y dirigentes con respecto a los derechos humanos concretos más pertinentes para el bienestar de los niños refugiados;
- h) la creación de una conciencia en los propios niños refugiados de sus derechos específicos;
- i) el fomento de la conciencia de las necesidades particulares de los niños refugiados mediante estrategias de información dirigidas a los gobiernos de los países de asilo y de origen, los donantes, las organizaciones no gubernamentales, otros órganos de las Naciones Unidas y el público en general, y de una respuesta a esas necesidades;
- j) la promoción y propiciación por conducto de la Oficina del Alto Comisionado de la cooperación de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales técnicamente competentes y otros órganos de las Naciones Unidas para proteger y cuidar a los niños refugiados.

VI. Conclusión

28. Ningún conjunto de metas u objetivos es definitivo. Es necesario que exista un proceso de continuo examen y actualización para asegurar que las medidas que el ACNUR adopte en relación con la protección y los programas sigan siendo pertinentes y prácticas. Para ese proceso hace falta un intercambio constante de información y experiencias de todos los que se ocupan de los derechos y el bienestar de los niños refugiados.
29. En ese sentido, y en muchos otros, para que esta política sea fructífera hace falta la cooperación de diversos agentes. Las directrices relativas a los niños refugiados se están actualizando y se está revisando su formato. Se establecerán y perfeccionarán medidas pragmáticas que den significado concreto a la política descrita anteriormente, a fin de lograr una gestión eficaz de las actividades fundamentales para la protección y el cuidado de los niños refugiados.
30. Los niños siempre necesitarán protección y cuidado especiales; pero la Oficina del Alto Comisionado no pretende abordar las necesidades de los niños en forma separada de los demás refugiados. De hecho, la política del ACNUR se ha formulado con la esperanza de que los esfuerzos futuros en pro de los niños se hayan integrado tan bien en todos los aspectos de la protección y la planificación y ejecución de los programas que deje de ser necesaria una política separada para los niños. La capacitación en la planificación orientada a las personas que ha iniciado el ACNUR es un paso importante hacia esa integración.
31. La adhesión a los componentes de una política encaminada a proteger los mejores intereses de los niños y el debido respeto por ellos son requisitos previos para asegurar determinados elementos de su bienestar. Así, pues, mucho de lo que aún resta por hacer en bien de los niños refugiados, puede lograrse con los recursos que habitualmente proporcionan los gobiernos anfitriones y la comunidad internacional. No obstante, pueden necesitarse recursos adicionales para aplicar cabalmente la política del ACNUR. Para proporcionar una alimentación adecuada y equilibrada a los niños refugiados y asegurar el respeto de su

derecho a la educación primaria, por ejemplo, se necesitarán más recursos financieros de los que en general se han proporcionado hasta la fecha. Por consiguiente, si bien el ACNUR procurará, cuando proceda, complementar los recursos proporcionados por los gobiernos y asegurar la participación y el apoyo de otras instituciones para lograr las metas y objetivos esbozados en la política, la Alta Comisionada también tratará de contar con el apoyo constante de los miembros de la comunidad internacional que le han encomendado el mandato de prestar protección y asistencia a esos niños.

1/ Resolución 44/25 de la Asamblea General.

2/ Idem, art. 1.

3/ ACNUR, 1988.

4/ Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados, ACNUR, Ginebra (1992).

5/ A/AC.96/754.

6/ EC/SCP/67.