



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1996/14
8 de abril de 1996

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA
Junta Ejecutiva
Período anual de sesiones de 1996
17 a 21 de junio de 1996
Tema 6 del programa provisional*

ADOPCIÓN DE MEDIDAS

EXAMEN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DEL UNICEF EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

Resumen

El presente examen comienza con un resumen ejecutivo y una breve introducción. En el capítulo I se describen los antecedentes del interés del UNICEF en la protección de la infancia, y en el capítulo II se examina la experiencia del UNICEF durante los 10 años de aplicación de su política de 1986 en favor de los niños en circunstancias especialmente difíciles. Figuran en el capítulo III el análisis de las causas y la determinación de las circunstancias que exigen medidas de protección especial. En el capítulo IV se enfocan las cuestiones relacionadas con la programación y la promoción en materia de protección especial de la infancia, incluidos el análisis de situación, las metas y los objetivos programáticos, las estrategias programáticas, la programación y la promoción a nivel de los países, las medidas de apoyo a los niveles regional y mundial, y la vigilancia y la evaluación. Las consecuencias organizacionales para el UNICEF se detallan en el capítulo V. En el capítulo VI figura la recomendación que se somete a la aprobación de la Junta Ejecutiva. La labor del Comité sobre los Derechos del Niño se describe en el anexo al presente informe.

* E/ICEF/1996/13.

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO		3
INTRODUCCIÓN	1 - 5	5
I. ANTECEDENTES DE LA PREOCUPACIÓN DEL UNICEF POR LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA	6 - 12	6
II. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA RELATIVA A LOS NIÑOS EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES, 1986-1996	13 - 14	8
III. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y DETERMINACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE REQUIEREN MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA	15 - 23	11
IV. PROGRAMACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA	24 - 56	14
A. Análisis de situación	26 - 30	14
B. Metas y objetivos programáticos	31 - 33	16
C. Estrategias programáticas	34 - 40	17
D. Programación y promoción a nivel de los países	41 - 49	21
E. Medidas de apoyo a los niveles regional y mundial	50 - 52	23
F. Vigilancia y evaluación	53 - 56	24
V. CONSECUENCIAS ORGANIZACIONALES PARA EL UNICEF	57 - 62	25
VI. RECOMENDACIÓN	63	27
<u>Anexo.</u> EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO		28

RESUMEN EJECUTIVO

En los diez años transcurridos desde que la Junta Ejecutiva del UNICEF estableció una política organizacional en favor de los niños en circunstancias especialmente difíciles (véanse E/ICEF/1986/L.3 y E/ICEF/1986/12, decisión 1986/12), se ha incrementado en todo el mundo la conciencia acerca de problemas tales como la explotación, el maltrato y el abandono de los niños, y aparentemente también ha aumentado la cantidad de niños afectados. Muchos de esos problemas son consecuencia del fracaso o la falta de equidad de los procesos de desarrollo, y otros fueron causados por la violencia organizada que se ha adueñado de determinados países y regiones.

Simultáneamente, el movimiento en favor de los derechos de los niños —con el que se identificó el UNICEF a fines del decenio de 1980— permitió lograr la adopción y la ratificación casi universal de la Convención sobre los Derechos del Niño. En la Declaración sobre la Misión del UNICEF (E/ICEF/1996/12 (Part I), decisión 1996/1) se afirma que su labor en favor de los niños debería guiarse por los principios y normas establecidos por la Convención para la protección general de la infancia.

En el presente examen de políticas se enfoca la cuestión de la respuesta del UNICEF a las circunstancias y condiciones que causan graves violaciones de los derechos del niño, sometiéndolos a graves riesgos y peligros. El examen va más allá de la idea de "niños en circunstancias especialmente difíciles" como descripción de determinadas categorías de niños que necesitan servicios adicionales y pasa a la idea de "circunstancias especialmente difíciles" y la necesidad de "medidas de protección especial" como perspectiva importante para designar a los programas de cooperación del UNICEF. Entre las grandes categorías de circunstancias —a veces superpuestas— que ponen a los niños en situación especialmente desventajosa figuran las siguientes: a) el trabajo infantil que genera discapacidades; b) la guerra y otras formas de violencia organizada; c) el abuso sexual y la explotación de los niños; d) las discapacidades de la infancia; e) la pérdida de familiares y encargados primarios del cuidado de los niños, y f) las deficiencias de las leyes y el sistema de justicia de menores.

En el examen se reconoce que las violaciones graves de los derechos del niño suelen estar correlacionadas con los indicadores típicos de la pobreza, tales como los bajos ingresos familiares, la elevada morbilidad infantil y el analfabetismo, pero es frecuente que otras calamidades exacerben los efectos de los indicadores ordinarios de pobreza y creen peligros especiales para los niños. En el presente examen se adopta el concepto de "medidas de protección especial", formulado por el Comité de los Derechos del Niño, para describir las medidas necesarias para contrarrestar las vulnerabilidades especiales de los niños y permitirles gozar de todos sus derechos.

En el presente examen se proponen medidas para dar carácter central a los programas sectoriales, a fin de que alcancen y beneficien a los niños en situación especialmente desventajosa. Asimismo se sugiere que se diseñen y apliquen, según proceda, actividades programáticas y medidas de promoción con destinatarios específicos. La adaptación de las diversas medidas programáticas posibles dentro de un programa coherente de cooperación en un país determinado dependerá de la evaluación de los problemas y las necesidades, las ventajas comparativas del UNICEF en el país y las medidas de los demás asociados y aliados. En el examen se subraya la experiencia obtenida durante los diez años de aplicación de la política de 1986 sobre niños en circunstancias especialmente difíciles. Se hace hincapié en la importancia de aprender y explorar, en cooperación con los asociados gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, a fin de hallar medios eficaces de protección de los niños en situación especialmente desventajosa.

INTRODUCCIÓN

1. Luego de su adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989, la Convención sobre los Derechos del Niño ha pasado a formar parte del derecho internacional y ha sido ratificada por 187 Estados partes. Durante ese período, la Convención se ha convertido en una fuente de orientación cada vez más importante para la labor del UNICEF. En los primeros tiempos, la principal función del UNICEF en relación con la Convención consistía en difundir información relativa a sus disposiciones y promover su ratificación. Pero la aceptación casi universal de este conjunto de normas mínimas sobre la infancia llevó al UNICEF a considerar cuál era su papel en la aplicación de la Convención, evolución que comenzó oficialmente con un informe sobre el "Papel del UNICEF en la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño" (E/ICEF/1991/L.7), presentado a la Junta Ejecutiva en su período ordinario de sesiones de 1991. En el informe se proponía elaborar programas de cooperación con los gobiernos con el fin de poner en práctica las disposiciones de la Convención.

2. La nueva perspectiva centrada en los derechos fue reconocida en la declaración sobre la Misión del UNICEF, aprobada el 22 de enero de 1996 por la Junta Ejecutiva en su primer período ordinario de sesiones de 1996 (E/ICEF/1996/12 (Part I), decisión 1996/1). En la declaración se indica que el UNICEF "se guía por lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño", mediante políticas y programas que en todos sus aspectos incorporen los principios de la Convención. En realidad, si bien la declaración sobre la Misión representa la primera expresión formal del compromiso del UNICEF de fundar en los derechos del niño su programación y su elaboración de políticas, la evolución ya se había iniciado informalmente dentro del UNICEF varios años atrás. El presente examen de las políticas y estrategias del UNICEF es el primero que se presenta a la Junta Ejecutiva desde la adopción de la declaración sobre la Misión. Por consiguiente, inaugura una era en lo tocante a la concreción de esos nuevos principios orientadores en las políticas activas del UNICEF.

3. Aún no se han absorbido completamente todas las consecuencias derivadas de enfocar la labor del UNICEF desde la perspectiva de los derechos del niño, ni se les ha dado una plena expresión institucional. Entre los factores que deben considerarse e incorporarse como parte del nuevo enfoque del UNICEF fundado en los derechos del niño figuran los siguientes: a) la extensión de la preocupación del UNICEF de modo de abarcar a los niños en todas partes; b) la ampliación del centro de interés, que además de los lactantes y los niños pequeños comprenderá a todos los menores de 18 años, límite máximo de la infancia según la Convención, y c) la aplicación, en todo análisis de medidas, de los principios de la Convención: no discriminación, "el interés superior del niño", y la participación de los niños en las decisiones y medidas que los afecten.

4. Puede caracterizarse al objeto de la Convención como la protección general de la infancia. Sus principios y artículos abarcan a todos los niños en todo momento; entre sus disposiciones no hay una jerarquía que determine que, por ejemplo, el derecho a la educación es superior al derecho a la

protección contra la explotación sexual, o viceversa. Sin embargo, la Convención reconoce que hay diversos grados de riesgos y peligros para los niños. Garantiza a todos los niños la protección contra los daños físicos, psicológicos o morales, en forma de maltrato, explotación, abandono o descuido. Algunos artículos de la Convención también comprenden los derechos del niño a una protección especial en el contexto de la guerra o la migración forzosa, en situaciones en las situaciones en que un niño haya infringido la ley y en los casos de discapacidad. Las disposiciones de los artículos 19 a 23 y 32 a 40 estipulan concretamente que se debe "proteger al niño contra" los abusos, incluso la explotación económica y sexual o la adopción ilegal; y que se les deben brindar servicios tales como la atención para la rehabilitación frente a los efectos de las torturas, los abusos o los conflictos armados, así como a derechos especiales cuando carezcan de familia o cuando sus familias dejen de cumplir sus obligaciones. El Comité de los Derechos del Niño, órgano de vigilancia de la aplicación de la Convención, ha elaborado el concepto de "medidas de protección especial" como guía para las medidas que han de adoptar los Estados partes en dichas esferas.

5. El presente informe se ocupa especialmente de las medidas encaminadas a proteger a los niños contra las condiciones o los riesgos de abuso, abandono o explotación de carácter grave, y demás circunstancias que coloquen a los niños en situación especialmente desventajosa —situaciones a las que se denomina "circunstancias especialmente difíciles". La premisa subyacente de la labor en esta esfera es que para proteger a los niños contra las circunstancias de sumo peligro y alto riesgo, y permitirles gozar de todos sus derechos, se requieren esfuerzos especiales y medidas adicionales, además de los programas y políticas generales encaminados a satisfacer las necesidades y respetar los derechos de todos los niños.

I. ANTECEDENTES DE LA PREOCUPACIÓN DEL UNICEF POR LA PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

6. En 1979, durante el Año Internacional del Niño (AIN), se desarrolló un clima de incremento de la conciencia y la preocupación acerca de los niños vulnerables, principalmente a iniciativa de las organizaciones no gubernamentales dedicadas al tema de la infancia. Determinadas circunstancias especialmente difíciles —la explotación, el abuso, la prostitución y la vida en las calles— emergieron por primera vez del apartado rincón de la filantropía para inscribirse en el orden del día de las políticas públicas. Numerosos gobiernos de países industrializados y en desarrollo que anteriormente no habían estado dispuestos a admitir la existencia de esos problemas existían, gracias al AIN comenzaron a reconocerlos y a procurar ayuda para tomar las medidas necesarias para resolverlos.

7. La primera categoría de desventajas especiales que debió encararse en el contexto de la elaboración de políticas del UNICEF fue, en 1980, la discapacidad infantil (véase "La incapacitación infantil: su prevención y rehabilitación - Nota y recomendaciones del Director Ejecutivo" (E/ICEF/L.1411)). También aproximadamente en 1980 comenzó en la región de América Latina y el Caribe la labor encaminada a apoyar a las organizaciones

no gubernamentales que se ocupaban de los niños de la calle. En 1984 tuvieron lugar los primeros "días de tregua" en El Salvador, asolado por la guerra, con lo cual se estableció el concepto de que los niños debían considerarse zonas de paz, por lo menos durante un período suficientemente largo para desarrollar una campaña de vacunación. Asimismo, la Junta Ejecutiva del UNICEF pidió en 1984 que se examinara más a fondo la cuestión de los niños en situaciones especialmente desventajosas. De allí derivó, en 1986, la adopción de la política del UNICEF para los niños en circunstancias especialmente difíciles (E/ICEF/1986/L.3 y E/ICEF/1986/12, decisión 1986/12).

8. En el documento de examen de políticas de 1986 se analizó la situación de los niños en circunstancias especialmente difíciles en relación con tres aspectos: los niños en los conflictos armados; los niños que trabajan y los niños de la calle, y los niños víctimas del maltrato y el abandono. Asimismo se establecieron principios aplicables a la programación para los niños en circunstancias especialmente difíciles y se formularon recomendaciones de actividades del UNICEF en los niveles nacional y mundial. De conformidad con dichos principios, debería velarse por que los programas a) se aplicaran en estrecha cooperación con diversos asociados, especialmente las organizaciones no gubernamentales y el sector privado; b) respetaran el desarrollo integrado del niño en los planos físico, mental, emocional, espiritual y social; c) fortalecieran la solidaridad y la iniciativa de la familia y la comunidad, y d) tuvieran el objetivo de asegurar que se ampliaran los servicios existentes, tales como los de salud y educación y los servicios sociales, de modo de alcanzar a los niños en circunstancias especialmente difíciles. Las recomendaciones se referían a las necesidades en materia de análisis de situación, promoción, difusión de información, fomento de la capacidad, vigilancia y evaluación, y otros rasgos ordinarios de las actividades programáticas del UNICEF. Gran parte de esa política aún mantiene su validez.

9. Con el incremento de la conciencia acerca de la vulnerabilidad del niño surgió la iniciativa de elaborar una Convención sobre los Derechos del Niño. La labor de redacción del proyecto se llevó a cabo con la orientación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, impulsada en gran medida por algunos gobiernos y organizaciones no gubernamentales. A partir de 1986, el UNICEF también hizo sentir su influencia en apoyo al proceso de redacción de la Convención (véase E/ICEF/1986/12, decisión 1986/21). La adopción de la Convención en 1989, y su rápido pasaje al derecho internacional, son hitos en el ascenso de la causa del niño. Junto con la Declaración y Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia de 1990, la Convención estableció un programa para los niños durante ese decenio y más allá de él.

10. A partir de 1991, el UNICEF ha apoyado la labor del Comité de los Derechos del Niño (véase el anexo) prestando asistencia técnica a los Estados partes que debían presentar sus informes. El UNICEF también ha colaborado con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, entre ellos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de apoyar otras iniciativas en favor de los niños, y ha desempeñado un papel en la aplicación

de diversas resoluciones de las Naciones Unidas relacionadas con los niños. Por ejemplo, el UNICEF está prestando un apoyo capital al estudio amplio de las Naciones Unidas sobre la situación de los niños afectados por los conflictos armados.

11. A principios del decenio de 1990 se pusieron de relieve los papeles complementarios de las metas de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia y la Convención, luego de la labor reflexiva y analítica del Centro Internacional para el Desarrollo del Niño con sede en Florencia. Al mismo tiempo, a medida que en los países industrializados aumentaba el interés público en las cuestiones relativas a la infancia, los comités nacionales pro UNICEF pasaron cada vez más a ocuparse de las dimensiones internacionales de las cuestiones relativas a la protección de la infancia, y a considerar a la Convención como marco del debate público en sus propios países.

12. El examen de las políticas y estrategias del UNICEF en materia de protección a la infancia se ha tornado necesario a esta altura por varias razones. Primero, en los diez años transcurridos desde la anterior articulación de las políticas relativas a los niños en circunstancias especialmente difíciles, el UNICEF ha ido logrando una mayor comprensión de las cuestiones y de la forma de llegar más eficazmente a los niños en situación especialmente desventajosa. Segundo, ha habido un extraordinario incremento de la conciencia y el interés públicos acerca de esas cuestiones. Tercero, a medida que crecían las percepciones públicas de los problemas tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, también parecía ir creciendo la cantidad de niños afectados. Cuarto, una cantidad cada vez mayor de gobiernos han expresado su voluntad de tomar, con la cooperación del UNICEF, medidas encaminadas a corregir las circunstancias que colocan a los niños en situación especialmente desventajosa. Esa tendencia se revela en el proceso de presentación de los informes de los Estados partes sobre la aplicación de la Convención, que es supervisado por el Comité de los Derechos del Niño. Por último, la formulación de una política relacionada con el cumplimiento de los derechos del niño a la protección ayudará al UNICEF a elaborar un enfoque centrado en los derechos del niño que se aplique a las actividades generales de programación y promoción a nivel mundial y de los países. Por consiguiente, el presente examen es una contribución al desarrollo de las ideas y la práctica del UNICEF en esta esfera.

II. APLICACIÓN DE LA POLÍTICA RELATIVA A LOS NIÑOS EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES, 1986-1996

13. El documento sobre políticas de 1986 y la consiguiente directriz programática (CF/PD/PRO-1986-004) fueron el punto de partida de las medidas formales del UNICEF en esta esfera. A fines del decenio de 1980 y principios del de 1990 seguía haciéndose hincapié primordialmente en la supervivencia y la salud del niño, y, desde 1990, en su educación. En la sede del UNICEF se destinaban escasos recursos humanos o técnicos a los niños en circunstancias especialmente difíciles. Con algunas notables excepciones, en los casos en que podían establecerse programas mediante fondos complementarios, también resultaban generalmente escasos los recursos a nivel regional y nacional. En

la mayoría de los programas por países y las oficinas regionales, las actividades relacionadas con los niños en circunstancias especialmente difíciles se consideraban un agregado programático.

14. Las oficinas del UNICEF en algunos países, entre ellos, el Brasil, Bolivia, Filipinas, Kenya y Mozambique, fueron las primeras en integrar los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño en los análisis de situación y los programas nacionales. Surgió la convicción de que la labor en materia de derechos del niño exigía algo más sistémico que la mera adición de los niños en circunstancias especialmente difíciles como categoría programática o la promoción de la ratificación de la Convención. Simultáneamente, se reconoció que las cuestiones relacionadas con los niños en circunstancias especialmente difíciles tenían consecuencias más profundas que las que se habían percibido anteriormente. Las circunstancias que permitían las violaciones graves de los derechos del niño exigían algo más que servicios adicionales o una intensificación de la promoción. Las cantidades de niños afectados y la naturaleza de sus numerosas situaciones críticas revelaban a menudo problemas genéricos y estructurales de la sociedad en general, y éstos tenían importantes consecuencias para los programas del UNICEF. El UNICEF emprendió algunas valiosas iniciativas a nivel nacional, que han permitido obtener las siguientes enseñanzas útiles:

a) Enseñanzas en materia de análisis de situación. En algunos países, particularmente los de América latina, el UNICEF obtuvo su primera experiencia en la esfera de los niños en circunstancias especialmente difíciles gracias a los programas relacionados con los niños de la calle. Esa labor inicial desembocó en el reconocimiento de que muchos de los supuestos básicos eran erróneos, entre ellos, la creencia generalizada de que una gran proporción de los niños de la calle carecían de padres o de hogar. El Programa Regional del UNICEF para los niños en circunstancias especialmente difíciles en América Latina y el Caribe elaboró y publicó métodos para analizar la situación de otros niños en situación especialmente desventajosa (por ejemplo, Nº 6, "Guía metodológica sobre el análisis de situación de los niños en circunstancias especialmente difíciles", 1988). La ampliación del conocimiento del UNICEF desembocó rápidamente en la revelación de que los datos eran inadecuados en casi todas las esferas, revelación que refleja las sensibilidades públicas y políticas acerca de los niños en circunstancias especialmente difíciles y de los niños y jóvenes en conflicto con la ley;

b) Enseñanzas en materia de programación. Las complejidades que plantean las cuestiones relacionadas con los niños en circunstancias especialmente difíciles exigen enfoques innovadores en materia de programación. En Filipinas, Guatemala y la India, por ejemplo, para evitar que los niños fueran expulsados de sus familias hacia la calle fue necesario fortalecer los servicios básicos. Se combinaron los programas en materia de salud y educación con la generación de ingresos para las familias en zonas geográficas determinadas y con las intervenciones dirigidas a los niños, como la recreación organizada. Junto con esos programas preventivos para las familias, se aplicaron programas intensivos de extensión y educación en la calle para los niños que ya vivían en la calle;

c) Enseñanzas en materia de trabajo en asociación. Para enfrentar las circunstancias que colocan en situación desventajosa a los niños se hizo necesario un enfoque multisectorial y de múltiple entrada. Como el principal sector gubernamental interesado —los ministerios de bienestar social— no podían resolver por sí solos problemas sociales con tan amplias ramificaciones, aparecieron nuevas formas de trabajar con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base comunitaria. Se individualizó y se movilizó como asociados al sistema judicial, las organizaciones juveniles, los grupos de mujeres y otras organizaciones. El fomento de las capacidades de las organizaciones existentes en la sociedad civil para ayudar a fortalecer y apoyar las estructuras sociales de los niños —sus familias y sus escuelas— es la próxima etapa capital de la labor programática y de promoción en la esfera de la protección de los niños y los adolescentes;

d) Enseñanzas en materia de promoción. Numerosos gobiernos son sensibles ante la publicidad relativa a cuestiones tales como la prostitución infantil, el trabajo de los niños, la trata con fines sexuales o las prácticas abusivas en los sistemas de justicia de menores. Sin embargo, se ha observado que la existencia de tensiones creativas entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos del niño pueden contribuir a elevar el nivel de conciencia e influir en las políticas públicas. Es difícil adoptar posiciones de alcance mundial respecto de las violaciones concretas de los derechos, pues una medida que resulte apropiada en un contexto tal vez sea inapropiada en otro. Es preciso esforzarse por no ceder ante las presiones de los medios de información, los donantes y los activistas para que se adopten posiciones públicas que no estén fundadas en una adecuada comprensión de las complejas cuestiones involucradas o en una información proveniente de una adecuada investigación;

e) Enseñanzas en materia de vigilancia y evaluación. No hay indicadores universales para medir el grado en que los niños en circunstancias especialmente difíciles están expuestos a riesgos, ni para medir la repercusión de esos riesgos en el desarrollo de los niños. Cada situación concreta exige una comprensión de las relaciones recíprocas entre las distintas variables. A falta de conceptos claros y métodos apropiados para establecer datos de referencia confiables, no se han determinado metas cuantificables en relación con los niños en circunstancias especialmente difíciles. La labor realizada para obtener indicadores apropiados sugiere la necesidad de llegar a un acuerdo sobre criterios para el análisis de los riesgos que se funden en normas mínimas generalmente aceptadas para asegurar el bienestar de los niños.

III. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS Y DETERMINACIÓN DE LAS CIRCUNSTANCIAS QUE REQUIEREN MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

15. La existencia cada vez más generalizada de circunstancias que colocan a los niños en situación especialmente desventajosa debe considerarse en parte un producto de los trastornos de los procesos de desarrollo. Numerosas circunstancias especialmente difíciles provienen del fracaso o la falta de equidad de ciertos procesos de desarrollo, o de la distorsión de dichos procesos a causa de la guerra u otras calamidades, incluida la aparición del SIDA. Entre las causas subyacentes figuran la rápida urbanización; la repercusión social de la mundialización de la economía; la "nueva pobreza" generada por los problemas económicos del decenio de 1980 y su antídoto, el ajuste estructural; la aplicación de las fuerzas del mercado en la política social, y los conflictos endémicos vinculados al fin de la guerra fría. Algunas de las consecuencias sociales de esas tendencias son la generalización de los trastornos poblacionales; el incremento de las tensiones urbanas y la miseria urbana; la desintegración y la fragmentación de las familias; el incremento de la cantidad de hogares encabezados por mujeres; la absorción de mujeres y niños como mano de obra servil y no reglamentada; la falta de afecto y la enajenación de los jóvenes, especialmente en los países con economías estancadas, y el incremento de la cantidad de niños sin familias.

16. Es limitada la capacidad del UNICEF para hacer frente a la discriminación sistémica o a las causas estructurales de la depredación de los niños. Sin embargo, su esfuerzo por subsanar los obstáculos inmediatos y directos al bienestar del niño y al cumplimiento de sus derechos debe hacerse con plena conciencia de las causas más profundas. En la medida de lo posible, los esfuerzos deben combinarse con la promoción de la causa del niño, el dialogo sobre políticas y la formación de alianzas de apoyo a los cambios de estructuras y actitudes en la sociedad.

17. Las violaciones graves de los derechos del niño suelen correlacionarse con los indicadores típicos de la pobreza, como los bajos ingresos familiares, la elevada morbilidad y el analfabetismo. Sin embargo, el punto esencial radica en que se trata de factores que se agregan a los indicadores ordinarios de la pobreza. Lo que crea las "circunstancias especialmente difíciles" para los niños es la combinación de ambos conjuntos de circunstancias: las que requieren medidas de supervivencia y desarrollo y las que requieren medidas de protección especial. A partir de la elaboración de la política de 1986 sobre los niños en circunstancias especialmente difíciles, ha habido extensos debates acerca de la ubicación de los niños en esa categoría, y acerca de si ello constituía una ayuda para la programación. La continuación del uso del descriptor "niños en circunstancias especialmente difíciles" y la categorización de los niños en tales grupos generan preocupación entre muchos profesionales y activistas experimentados que sostienen que pueden desembocar en la estigmatización. Definir a los niños por las circunstancias que los han afectado negativamente es caracterizarlos como desviados respecto de las normas sociales, en lugar de reconocer que son víctimas de estructuras y políticas socialmente deficientes. Al mismo tiempo, se dice que a los propios

niños les disgusta la estigmatización, porque refuerza las actitudes sociales negativas con respecto a ellos.

18. Sin embargo, es difícil evitar la categorización de los niños en circunstancias especialmente difíciles a los efectos de la coherencia en el análisis y el diseño programático. La categorización que aquí se presenta tiene la finalidad de contribuir a elaborar una perspectiva para evaluar los distintas circunstancias especialmente difíciles en que viven los niños y a lograr una programación adecuada que satisfaga las necesidades en materia de medidas de protección especial.

19. En la categorización general propuesta se ponen de relieve las circunstancias impuestas a los niños que los colocan en situación especialmente desventajosa. Dicha categorización es la siguiente:

a) Circunstancias relacionadas con el trabajo infantil incapacitante: la explotación económica y demás circunstancias en las que los niños realizan un trabajo remunerado o no remunerado que puede ser directamente nocivo para su desarrollo, o puede evitar que ejerzan sus demás derechos, entre ellos, los derechos a la educación, la salud y el ocio. Hay casos de trabajo infantil abusivo e incapacitante en los sectores estructurado y no estructurado del trabajo, incluso en las calles, los mercados, los hogares de los empleadores o los hogares de los propios niños;

b) Circunstancias de guerra y demás formas de violencia organizada o en gran escala: toda situación de conflicto o violencia que ponga en peligro la seguridad de los niños o su desarrollo físico, intelectual, moral o espiritual, o aquella y éste. Entre las circunstancias conexas figuran la migración forzosa; la separación involuntaria de la familia, y el reclutamiento de niños para las fuerzas armadas, la milicia y los cuadros de la guerrilla, o para redes o bandas de delincuencia organizada;

c) Circunstancias de abuso o explotación sexual: todo comercio sexual en que participen niños o jóvenes (incluso la trata, la prostitución y la pornografía), así como todo uso de niños o jóvenes para gratificación sexual no comercial de adultos, incluidos el concubinato o el matrimonio infantil;

d) Circunstancias de discapacidad: circunstancias que determinan trastornos mentales, físicos o sensoriales adquiridos de cualquier manera al nacer o antes o después del nacimiento, incluidos los derivados de enfermedades infantiles, como las enfermedades prevenibles mediante vacunación: los que provienen de la malnutrición causada por la carencia de yodo o de vitamina A, y los causados por accidentes, guerra o violencia;

e) Circunstancias de pérdida temporal o permanente de la familia o de los encargados primarios del cuidado de los niños: condiciones de necesidad derivadas de la muerte o la incapacidad de familiares, o de la ruptura de la familia a causa del divorcio, la prisión de uno de los padres o de la persona encargada del cuidado de los niños, o la separación;

f) Circunstancias relacionadas con las deficiencias de la legislación o los abusos de los procesos legales y judiciales, o con aquéllas y éstos: todo proceso legal o judicial que no respete los derechos del niño consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño, incluidos los sistemas que privan arbitraria o indebidamente de libertad a los niños, no protegen a los niños contra el maltrato o el abuso de los sistemas legales y los organismos de ejecución de la ley, privan de identidad a los niños a causa de la inexistencia o las deficiencias del sistema de registro civil, o permiten la venta y la trata de niños y la adopción no fundada en el interés superior del niño.

20. Este intento de categorizar a las "circunstancias especialmente difíciles" que afectan a los niños demuestra que es difícil hacerlo con carácter definitivo. Por ejemplo, tal vez el niño que carece de padres trabaje en la prostitución y a la vez no reciba educación ni atención de la salud. Además, algunos conjuntos de circunstancias especialmente difíciles refuerzan a otros de ellos. Por ejemplo, ciertas formas de empleo servil hacen que los niños sean vulnerables a la explotación sexual. Se necesita hacer un análisis completo de las situaciones y circunstancias concretas en los niveles nacional y local como base para diseñar estrategias apropiadas.

21. Las dificultades para estimar las cantidades de niños afectados por cada circunstancia en particular reflejan las deficiencias en la comprensión de cuáles son los datos necesarios y en la formulación de los métodos más adecuados para reunirlos. Asimismo es difícil calcular las cantidades exactas, porque las circunstancias que determinan que los niños necesiten una protección especial suelen ser ilegales y, por lo tanto, estar ocultas a la vista del público, lo cual hace difícil descubrirlas e investigarlas.

22. Las estimaciones de uso general en la actualidad son inadecuadas, porque rara vez están desagregadas por edad, pese a que la edad de cada niño es uno de los principales determinantes del grado de riesgo, vulnerabilidad, explotación y daño potencial a largo plazo. Por ejemplo, en lo tocante a los datos sobre la prostitución infantil, rara vez se detallan las cantidades de niños impúberes, en su temprana adolescencia o al final de la adolescencia, lo cual distorsiona las percepciones de la naturaleza del fenómeno. Análogamente, en los informes sobre la explotación económica tal vez se haga excesivo hincapié en la edad mínima de ingreso al mercado de trabajo estructurado. Tal vez sea más importante evaluar los riesgos relativos que presentan determinadas ocupaciones para los niños de distintas edades, o medir ciertas oportunidades —por ejemplo, la educación primaria— que pierden los niños de distintas edades. También es raro que las estadísticas estén desagregadas por sexo, lo cual impide comprender mejor las prácticas abusivas fundadas en la discriminación por razones de género, incluida la cantidad desproporcionadamente elevada de casos de descuido o abandono de niñas.

23. Las estimaciones mundiales de la cantidad de niños afectados en las diversas categorías de circunstancias deberían tratarse con prudencia, pero sirven como indicadores de la magnitud del problema. La OIT estima que en todo el mundo hay entre 100 y 200 millones de niños ocupados en trabajos incapacitantes. En el informe sobre El estado mundial de la infancia, 1996 se

estima que en el decenio de 1980 perdieron sus hogares 12 millones de niños, entre 4 y 5 millones de niños resultaron discapacitados y un millón de niños quedaron huérfanos como consecuencia de guerras. En The Progress of Nations 1995, el UNICEF dice que "la cantidad de menores de 18 años dedicados a la prostitución probablemente supere los dos millones". Según la OMS, se estima que en todo el mundo hay entre 120 y 150 millones de niños con discapacidades. La OMS también estima que en todo el mundo tres millones de niños han perdido a uno de sus progenitores, o a ambos, a causa del SIDA. Pese a la utilidad de esas estimaciones mundiales aproximativas, debería subrayarse que el diseño de políticas y estrategias programáticas debería hacerse sobre la base de la investigación y el análisis de la información cuantitativa y cualitativa en los planos nacional y local.

IV. PROGRAMACIÓN Y PROMOCIÓN DE LAS MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA

24. Como se explicó en el párrafo 5 supra, en el presente examen se exponen políticas y estrategias para la adopción de las medidas necesarias para proteger a los niños que están sufriendo o corren el riesgo de sufrir graves violaciones de sus derechos. Los niños que necesitan medidas de protección especial casi siempre están, al mismo tiempo, privados de la mayoría de los derechos, como la atención de la salud, la educación, el juego y la recreación, y la participación. Las mejores medidas especiales o adicionales para proteger a esos niños son las que se dirigen a permitirles superar los impedimentos que los afectan, de modo que puedan lograr el acceso a los servicios y los beneficios a que todos los niños tienen derecho.

25. Para enfocar programáticamente esas cuestiones es necesario ampliar los servicios prestados a todos los niños mediante los programas ordinarios para lograr que lleguen a los niños en circunstancias especialmente difíciles. Al mismo tiempo, es preciso elaborar intervenciones que se dirijan concretamente a los grupos afectados. Hay paralelismos con las políticas del UNICEF con respecto a la mujer, que comprenden a la vez la inclusión de la dimensión de género en el núcleo central de todas las actividades de programación y la promoción y las medidas de acción afirmativa en relación con las mujeres y niñas en situación desventajosa.

A. Análisis de situación

26. La elaboración de todo programa de cooperación del UNICEF con un país comienza con un análisis de situación. En algunos países, entre ellos, los que se encuentran en guerra o en una grave crisis económica, tal vez haya una gran proporción de niños en "circunstancias especialmente difíciles". En tales cuadros, el análisis de situación debe comenzar con la amenaza que representa para los niños la perturbación generalizada de la vida familiar o el derrumbe de las redes de seguridad del Estado y la sociedad, o ambos factores. Puede hallarse un ejemplo de un enfoque de esa índole en el análisis de situación de 1994 para Uganda. En él se prestó atención especial a la situación de los adolescentes, pues sus índices de embarazo, infección

por VIH/SIDA, deserción escolar, desempleo y consumo excesivo de alcohol demostraban el incremento de su vulnerabilidad (véase "Equity and Vulnerability: A Situation Analysis of Women, Adolescents and Children in Uganda", 1994). Para los países que se encuentren en un grave estado de disturbios civiles o perturbaciones políticas, tal vez sea inadecuada la metodología normal de los análisis de situación, y es probable que las circunstancias especialmente difíciles pasen a ser el contexto del análisis en vez de una de las variables dentro de él.

27. La situación de las mujeres, en particular en los lugares en que una gran proporción de ellas están encabezando hogares, trabajan en ocupaciones serviles o de baja remuneración, son viudas o han sido abandonadas o tienen bajas tasas de alfabetización, se relaciona directa e indirectamente con la existencia de grandes cantidades de niños en circunstancias especialmente difíciles. Es necesario incluir a las mujeres, los niños, los jóvenes y las familias como participantes activos de cualquier análisis de situación y tomar en consideración no sólo sus vulnerabilidades, sino también su ingeniosidad.

28. Dentro de cada una de las principales esferas sectoriales —salud, nutrición, educación, agua y saneamiento, así como servicios urbanos básicos y operaciones de emergencia— será necesario considerar si las estructuras y los métodos de ejecución de programas existentes también alcanzan a los niños en circunstancias especialmente difíciles. Ello implica una "cartografía de la pobreza" y una evaluación del estado y las capacidades de las infraestructuras física, administrativa y humana locales.

29. Debe hacerse una evaluación de los riesgos y las oportunidades para determinar las formas en que las circunstancias peligrosas están afectando a los niños. Los riesgos se relacionan con la edad, el sexo, los vínculos familiares y los peligros físicos, emocionales y sociales conexos a la situación de cada niño. Es preciso captar los hechos relacionados con la privación de los derechos de participación y con la discriminación por razones de raza, religión o discapacidad. La incapacidad del Estado para cumplir sus obligaciones de proteger a los niños brindando servicios y redes de seguridad constituye un riesgo en sí misma. Las oportunidades comprenden a todos los factores que desempeñan un papel en la protección de los derechos del niño. Entre ellos figuran los siguientes: las leyes y políticas nacionales, y la capacidad institucional para hacerlas cumplir; la cobertura y el desempeño de los servicios existentes; los recursos financieros y humanos disponibles, y las actitudes y los valores de la sociedad en general. En realidad, muchos de esos factores también pueden considerarse como riesgos; el desafío para los encargados de la programación es convertir a esos riesgos en oportunidades. Deben hacerse análisis para determinar los asociados que existan dentro del gobierno y de la sociedad civil, y decidir qué relaciones asociativas habrán de desarrollarse. Entre los posibles asociados figuran los legisladores, la judicatura, los juristas, la policía, las instituciones de investigación, los medios de información, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de base comunitaria, los organismos religiosos, los empleadores y los sindicatos. Los informes presentados por los Estados partes al Comité de los Derechos del Niño pueden constituir un útil recurso para este análisis.

30. Ya se está prestando una consideración más activa a muchas de esas cuestiones en los enfoques sectoriales, así como por parte de las oficinas del UNICEF en los países. Por ejemplo, el informe sobre las "Operaciones de emergencia del UNICEF" (E/ICEF/1995/5) comprende varias secciones sobre esferas concretas de protección especial relacionadas con los niños afectados por emergencias, entre ellos, los niños no acompañados y los niños afectados por el desplazamiento dentro del país, las minas terrestres o las sanciones. El informe sobre las "Estrategias del UNICEF en materia de educación básica" (E/ICEF/1995/16), presentado a la Junta Ejecutiva en su período anual de sesiones de mayo de 1995, comprende una breve sección sobre la "Educación para niños en circunstancias especialmente difíciles" (párrafos 48 a 50). El cambio que aquí se sugiere consiste en que la perspectiva de las circunstancias especialmente difíciles debe aplicarse sistemáticamente e integrarse plenamente en todos los análisis sectoriales de situación.

B. Metas y objetivos programáticos

31. Las dificultades para establecer metas generales y objetivos concretos con respecto a los niños que necesitan medidas de protección especial, como surge de lo que antecede, se debe sobre todo a la falta de un marco conceptual y, consiguientemente, a la escasez de datos adecuados. Como ilustración de esas dificultades puede señalarse la vaguedad de la meta establecida por la Cumbre Mundial en favor de la Infancia: "Dar protección a los niños en circunstancias especialmente difíciles, sobre todo en situaciones de conflictos armados" (véase la Declaración Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial en favor de la Infancia). A fin de ampliar la protección de los niños, debe comenzarse por definir las circunstancias de desventaja especial que corresponden a un cuadro determinado. Ese proceso sólo puede llevarse a cabo a nivel nacional o, en algunos casos, a nivel distrital o municipal.

32. El criterio principal para establecer metas para los niños en situación especialmente desventajosa es proteger a los niños y los jóvenes cuyos intereses superiores y cuya seguridad física, intelectual, psicológica y emocional se ven amenazadas por otros, por comisión o por omisión. Las metas deberían definirse de forma que se reconociera la obligación primordial de los padres y las familias respecto de los niños; las necesidades y posibilidades de que la comunidad y la sociedad civil participen y contribuyan, y la obligación del Estado de ayudar a los padres a cumplir sus propias obligaciones así como respecto de los niños que han sido dejados de lado por sus padres y sus familias.

33. Entre los objetivos podrían figurar la eliminación de las "circunstancias difíciles" (por ejemplo, la remoción de las minas o la reforma de las leyes que permiten que los jóvenes sean victimizados o privados del cuidado de sus padres) y la reducción de los riesgos o peligros implícitos en las "circunstancias difíciles" (por ejemplo, reducir la disponibilidad de estupefacientes y alcohol, humanizar las instituciones de cuidado de los menores o reducir el analfabetismo femenino). Algunos objetivos podrían centrarse en los niños y los jóvenes en cuestión y no en las "circunstancias

difíciles" en sí mismas. Entre ellos podrían figurar la remoción de todos los niños de las "circunstancias difíciles" (por ejemplo, de las prisiones para adultos, o de los campamentos para jóvenes soldados); la remoción de todos los niños menores de cierta edad de las "circunstancias difíciles" (por ejemplo, el empleo estructurado, o los lugares de diversión nocturna), o la reducción de la cantidad de niños en riesgo a causa de las "circunstancias difíciles" (por ejemplo, mejora de las tasas de retención escolar, incremento de la cantidad de niños con discapacidades que asisten la escuela o elevación de la edad mínima para contraer matrimonio).

C. Estrategias programáticas

Principios fundamentales que sirven de base a las estrategias programáticas

34. La experiencia programática general del UNICEF, combinada con las enseñanzas obtenidas del trabajo con niños en circunstancias especialmente difíciles (véase supra, párrs. 13 y 14), indican que en todas las estrategias programáticas deben incorporarse seis principios fundamentales:

a) La actividad programática, el examen y el desarrollo de políticas, la formación de capacidades, la promoción y la reforma legislativa e institucional en favor de los niños en circunstancias especialmente difíciles forman parte de un todo continuo, y toda estrategia para la protección debe abarcar todos esos elementos;

b) La selección de los elementos de los programas y el hincapié que ha de hacerse en cada uno de ellos deben derivar del análisis de situación sobre el terreno, y no deben ser prescriptivos ni estar predeterminados en un nivel diferente de la organización;

c) Los propios niños deben tener un papel activo en el diseño y la ejecución de los programas; deben valorarse la capacidad de resistencia y la ingeniosidad de los niños, y deben reconocerse sus derechos a la participación;

d) La actividad programática debe ser intersectorial y tener varias puntas;

e) Son capitales las asociaciones en todos los niveles, entre ellos, los niveles internacional, nacional, subnacional y comunitario;

f) Todos los enfoques adoptados deben tener carácter no discriminatorio y respetar "el interés superior del niño".

35. Como se señaló en el párrafo 30 supra, las medidas de protección especial deben integrarse en la corriente principal de los programas sociales para los niños; además, frecuentemente se necesitan actividades concretas para grupos determinados de niños en situación especialmente desventajosa. Las estrategias de programación también varían según su carácter esencial se

dirija a la prevención o a la rehabilitación. Puede considerarse la posibilidad de adoptar medidas en cuatro niveles diferentes: a) prevención de circunstancias especialmente difíciles; b) reducción del riesgo para los niños especialmente vulnerables o con deficiencias, o "prevención secundaria"; c) apoyo compensatorio para los grupos de niños en situación especialmente desventajosa cuya situación sea fluida o cuyas circunstancias de emergencia puedan aliviarse, y d) rehabilitación para los niños afectados por una discapacidad permanente. El enfoque de las medidas preventivas (literales a) y b) supra) consiste habitualmente en la incorporación a la corriente principal, en tanto que las medidas compensatorias y de rehabilitación requieren estrategias programáticas adicionales. Sin embargo, como se indica a continuación, las separaciones entre las medidas de prevención y de rehabilitación no se aplican estrictamente.

Incorporación a la corriente principal

36. Mediante esta estrategia se incorporan las preocupaciones relacionadas con la protección especial en los marcos programáticos existentes. Ello exige ajustar o adaptar los programas existentes para asegurarse de que se consideren las situaciones de especial desventaja y que la programación comprende a los grupos de niños en circunstancias especialmente difíciles, por ejemplo, los niños a los que es difícil llegar, los niños que trabajan o los niños desplazados. Los objetivos del ajuste de los programas existentes son a la vez preventivos y rehabilitantes. Muchos programas nacionales ya han elaborado estrategias de esa índole. Por ejemplo, el programa subregional de base zonal para la región andina de Bolivia se dirige concretamente a zonas geográficas de pobreza extrema y las vincula con las organizaciones comunitarias que prestan servicios básicos y asistencia en relación con la generación de ingresos. El nuevo desafío radica en realizar un examen sistemático de todos los sectores para asegurarse de que la consideración de las circunstancias especialmente difíciles se incorpore plenamente al proceso de desarrollo de los programas.

Actividades con destinatarios especiales (preventivas)

37. Esta estrategia tiene la finalidad concreta de evitar que los niños en situación de riesgo se vuelvan más vulnerables a las desventajas especiales. Los programas de servicios básicos urbanos encaminados a llegar a las familias, las mujeres, los niños y los jóvenes en situación especialmente desventajosa son preventivos tanto en sentido primario (la población infantil en general) como en sentido secundario (los que son especialmente vulnerables). Las 35.000 escuelas administradas por el Comité para el Progreso Rural de Bangladesh para impartir educación básica a los niños muy pobres —especialmente las niñas de 8 a 10 y de 11 a 16 años de edad— representan un enfoque preventivo (véase Primary Education for All: Learning from the BRAC Experience, Academia de Desarrollo Educacional, 1993). Otro ejemplo es el Programa de educación de las hijas en Tailandia, cuyo objetivo es impedir que las niñas abandonen sus comunidades rurales para tomar empleos en el ramo de los espectáculos en las zonas urbanas.

Actividades con destinatarios especiales (compensatorias)

38. Esta estrategia se dirige a brindar apoyo compensatorio a los niños en situaciones en que los daños sufridos tal vez no sean permanentes. Este grupo comprende numerosos programas relacionados con las emergencias, entre ellos, los que brindan asesoramiento psicosocial a los niños afectados por la guerra, los que reúnen a los niños con sus familias luego de una separación y los que reintegran a la sociedad a los niños soldados. Numerosos programas de servicios básicos urbanos contienen elementos de rehabilitación. Por ejemplo, el programa de servicios básicos urbanos de Filipinas ofrece becas para los jóvenes que están fuera del sistema escolar. Algunos programas de apoyo compensatorio pueden comprender también elementos preventivos. Por ejemplo, el programa de Educación para la solución de conflictos de las escuelas de Sri Lanka promueve la idea de tomar el "camino del medio" entre los extremos de la agresión y la pasividad. En el contexto de la discapacidad, las estrategias apropiadas consisten en evitar que las deficiencias se conviertan en discapacidades y crear en los servicios centrales espacios para los niños con discapacidades.

Actividades con destinatarios especiales (rehabilitación)

39. La rehabilitación es necesaria para los niños en situaciones de dificultad permanente o casi permanente. Entre esas circunstancias figuran la discapacidad, los trastornos mentales provenientes de los estupefacientes o el uso abusivo del alcohol, la falta de vínculos familiares o afectivos, la conducta delictiva y los conflictos persistentes con la ley. Los programas de rehabilitación encaminados a enfrentar tales situaciones suelen exigir un trabajo individual de casos por parte de los funcionarios de bienestar social y los trabajadores de organizaciones religiosas o de caridad. Entre las respuestas estratégicas figuran la humanización de las instituciones y los arreglos alternativos para el cuidado de los niños; la selección de padres de guarda para los niños que han quedado huérfanos a causa de la guerra o del SIDA o han sido abandonados por sus familias o por quienes los cuidaban, y la prestación de servicios de base comunitaria para la rehabilitación de los niños con discapacidades.

40. Cuando se consideren las medidas programáticas y de promoción en relación con categorías determinadas de situaciones desventajosas, es importante evitar los enfoques prescriptivos o predeterminados, sea para todo el grupo —por ejemplo, los niños que trabajan—, sea para subgrupos dentro del total. Para satisfacer el "interés superior del niño", el enfoque apropiado consiste en elaborar una lista de opciones estratégicas y seleccionarlas sobre la base de un detenido diagnóstico de la situación concreta. Entre las respuestas corrientes figuran la ampliación de las oportunidades educacionales; los servicios de apoyo para las familias, especialmente la generación de ingresos para las mujeres; la revisión de la legislación; la reforma institucional; la acción afirmativa en favor de las niñas, y las actividades de promoción encaminadas a cambiar las actitudes de la sociedad y los altos funcionarios. En el recuadro que sigue se ilustran las medidas programáticas que pueden ser generalmente apropiadas para las distintas categorías de circunstancias.

ILUSTRACIÓN DE LAS MEDIDAS PROGRAMÁTICAS EN DISTINTAS CIRCUNSTANCIAS

Para satisfacer el "interés superior del niño", el enfoque apropiado consiste en elaborar una lista de opciones estratégicas y seleccionar una combinación de medidas sobre la base de un detenido análisis de la situación concreta. A continuación se dan ejemplos de las medidas preventivas o correctivas que pueden adoptarse en distintas circunstancias:

a) Trabajo infantil u otras formas de explotación económica de los niños: ampliar las oportunidades educacionales, sea dando tiempo libre para asistir a la escuela común o impartiendo enseñanza en el lugar de trabajo; prestación de servicios de apoyo, incluso generación de ingresos, a los padres, y en particular a las madres; promoción de una más estricta aplicación de las leyes contra los tratantes y quienes suministran trabajo infantil en condiciones de servidumbre; prestación de servicios para los niños que trabajan en las calles; elevación de la edad mínima para contraer matrimonio, y modificación de los valores culturales y las normas sociales que toleran la explotación económica de los niños;

b) Guerra y otras formas de violencia organizada o en gran escala: programas de remoción de minas terrestres y de creación de conciencia acerca de ellas; reducción de las perspectivas de migración interna y separación de las familias, por ejemplo, negociando "corredores de paz"; capacitación de maestros y trabajadores sociales en materia de reducción de traumas, y desarrollo de programas de prótesis para niños con discapacidades;

c) Abuso y explotación sexuales de los niños: apoyo a las medidas legislativas y a su ejecución; incremento de las oportunidades de que las niñas asistan a la escuela y permanezcan en ella; información a los niños explotados o víctimas de abusos acerca de la reducción del riesgo de contraer el VIH; desarrollo de la conciencia de los padres y las comunidades acerca de los riesgos que para sus hijos implica el empleo en determinadas ocupaciones; obtención de la cooperación de los empleadores del ramo del espectáculo para hacer cumplir la ley sobre empleo de menores en los bares y clubes nocturnos; establecimiento de líneas directas para los niños que son víctimas de abusos, y elevación de la edad mínima para contraer matrimonio;

d) Discapacidad infantil: prevención y rehabilitación de base comunitaria; detección temprana de las deficiencias e intervención temprana a fin de impedir que se conviertan en discapacidades; diseño de instalaciones y servicios que no excluyan a los niños con discapacidades; inclusión de los niños con discapacidades en la escuela; desarrollo de prótesis duraderas y de bajo costo, y programas de remoción de minas terrestres y de creación de conciencia acerca de ellas;

e) Pérdida temporal o permanente de la familia o de los encargados primarios del cuidado de los niños: promoción de hogares de guarda de base familiar o comunitaria; prestación de servicios de apoyo, incluida la generación de ingresos, a las familias y comunidades en que existan hogares de guarda; prestación de atención médica, educación básica y otros servicios dirigidos concretamente a los niños que viven en la calle; revisión de las leyes sobre adopción; establecimiento de servicios de búsqueda de las familias, y promoción de la humanización de las instituciones;

f) Deficiencias de la ley, de su ejecución y de los procesos judiciales: apoyo a las reformas del sistema de justicia de menores; capacitación de los funcionarios judiciales y de los encargados de hacer cumplir la ley; prestación de servicios a los niños que trabajan en las calles; promoción de la humanización de las instituciones, y modificación de los estereotipos negativos acerca de los niños cuya forma de vida está en conflicto con la ley.

D. Programación y promoción a nivel de los países

41. La gama de estrategias y acciones programáticas descritas supra debe adaptarse con carácter de conjunto coherente en cada marco nacional. Igual que en otras esferas, el alcance de la labor del UNICEF en materia de protección de los niños en situación especialmente desventajosa habrá de variar de un país a otro según la magnitud de los problemas y las necesidades, las ventajas comparativas del UNICEF y las acciones de los demás asociados y aliados. Las consideraciones siguientes son particularmente pertinentes para el diseño de un conjunto apropiado de respuestas programáticas.

Medidas catalizadoras

42. El UNICEF puede por sí solo mejorar significativamente la situación de los niños en circunstancias especialmente difíciles. Su papel consiste en lograr medidas catalizadoras y estratégicas para apoyar y fortalecer las políticas, los planes y la determinación de los diversos actores nacionales. Los asociados adecuados para estos fines serán las autoridades gubernamentales de distintos niveles, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones de investigación y capacitación, los grupos comunitarios, los medios de información, las empresas y otros donantes externos. Las situaciones en que el UNICEF tendrá mayor capacidad para tomar medidas catalizadoras en favor de los niños en circunstancias especialmente difíciles son aquéllas en que la organización ya está profundamente empeñada en esferas programáticas tales como los servicios básicos urbanos, las operaciones de emergencia, la educación básica, la salud de los adolescentes, la mujer en el desarrollo y la prevención del SIDA y la lucha contra dicho mal.

Investigación

43. La investigación y el desarrollo de instrumentos para llevarla a cabo deben considerarse partes de la necesaria gama de medidas genéricas necesarias para mejorar la protección de los niños. Poco se sabe acerca de algunas categorías de circunstancias especialmente difíciles; por ejemplo, se necesita investigar para comprender mejor las condiciones de los niños que trabajan en la agricultura y en ocupaciones "invisibles" como el servicio doméstico y los servicios de alojamiento y comidas. También es insuficiente la investigación en materia de la discapacidad mental y las discapacidades múltiples de los niños, y es sorprendente lo poco que se sabe acerca de las situaciones de los niños internados en instituciones. Como tal vez sea muy difícil investigar ciertas circunstancias si el estudio no se realiza en el contexto de las actividades programáticas existentes, la programación puede ser condición previa para determinados tipos de investigación seria.

44. También se ha prestado una insuficiente atención al proceso por el cual los niños pasan de las circunstancias que los ponen en riesgo a un estado más permanente de situación especialmente desventajosa. Por ejemplo, sólo hay elementos de prueba anecdóticos acerca de los vínculos entre el trabajo de los niños en la calle y la tendencia a la conducta delictiva, o acerca de los factores de "empuje" y "arrastre" que en determinados cuadros llevan a los adolescentes a convertirse en víctimas de la explotación sexual.

45. Los institutos de investigación, las oficinas de estadística y las organizaciones no gubernamentales son importantes asociados para colmar las lagunas del conocimiento actual del UNICEF acerca de los niños en situación especialmente desventajosa y sus circunstancias. Puede prestarse apoyo a las organizaciones nacionales de encuestas y censos a fin de que incluyan datos centrados en los niños en sus sistemas de reunión de información. Es muy importante que las organizaciones locales asuman la función primordial en tal investigación y que participen los niños y jóvenes de que se trata. Es preciso que se preste apoyo a las organizaciones no gubernamentales y a las organizaciones comunitarias y que se les encarguen encuestas y estudios en los que se haga hincapié en la investigación orientada hacia la acción y en las técnicas participativas.

Creación de redes de organizaciones no gubernamentales

46. La mayor parte de la labor de primera línea con los niños en circunstancias especialmente difíciles es llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria, algunas de las cuales son muy pequeñas. Es frecuente que tales organizaciones sean creadas por personas preocupadas por notorios problemas de sufrimiento humano, y que reciban una financiación inicial de organismos caritativos, religiosos o de bienestar. El UNICEF ha desarrollado numerosas formas nuevas de trabajo en cooperación con tales organizaciones no gubernamentales y organizaciones de base comunitaria para ayudarlas a poner en común sus recursos, mejorar sus capacidades y, en particular, relacionarse con los funcionarios gubernamentales y las autoridades municipales. En Calcuta, el UNICEF ha ayudado a las organizaciones no gubernamentales que trabajan con los niños de la calle a elaborar un inventario de sus servicios, poner en marcha servicios de referencia y desarrollar actividades conjuntas. En Bangladesh, el UNICEF contribuyó a establecer un Foro sobre los derechos del niño para actividades conjuntas de varias organizaciones no gubernamentales en materia de investigación y acción respecto de los niños en circunstancias especialmente difíciles. En Camboya, se promovió un Grupo de bienestar infantil integrado por organizaciones no gubernamentales locales e internacionales que actualmente tiene en funcionamiento subcomités sobre los niños de la calle, las mujeres sin hogar, los niños sometidos a la trata y la explotación sexual y los derechos del niño.

Promoción de la expresión propia de los niños y los jóvenes

47. Dentro de las redes y los esfuerzos conjuntos que se han descrito, el UNICEF puede apoyar actividades que permitan que los niños y los jóvenes articulen sus opiniones y preocupaciones propias en relación con sus circunstancias difíciles. Ello puede implicar el fomento de actividades culturales, como el teatro, el canto, los festivales y las exposiciones montadas por escuelas y grupos juveniles. Pueden facilitarse oportunidades para que aboguen por su propia causa, por ejemplo, prestando apoyo a su participación en "días del niño", ferias y competencias deportivas, y promoviendo la participación de los niños en iniciativas tales como la de los "Alcaldes defensores de los niños" (una iniciativa internacional apoyada por

el UNICEF) y la de los "Maestros defensores de los niños" (un programa de Tailandia).

Promoción

48. La promoción ha tenido un especial papel histórico en la esfera de los niños en circunstancias especialmente difíciles. Las revelaciones y los relatos de los medios de información sobre el abuso y la explotación de los niños permiten aplicar la presión necesaria para terminar con el abuso y la explotación, influir en la opinión pública y cambiar las actitudes en la sociedad en general. Sin embargo, todas las actividades de promoción deben fundarse en la investigación a nivel nacional o subnacional, y deben reflejar una comprensión de las circunstancias concretas de vulnerabilidad y peligro para los niños. No es correcto intentar actividades de promoción sin partir de un conocimiento fundado en una investigación apropiada sobre los niños de que se trata. Toda actividad de promoción debe realizarse de forma de mejorar, y no empeorar, la situación de los niños en situación de riesgo. Por ejemplo, mediante poco meditadas protestas sobre el trabajo infantil puede llegarse a una situación en que los niños sean excluidos del trabajo, pero resulten empujados a estados mucho peores de indigencia. Análogamente, con mensajes infundados que sugieran la existencia de relaciones entre las circunstancias de abuso o explotación y grupos étnicos o religiosos determinados o personas con determinadas discapacidades se pueden fortalecer los estereotipos negativos acerca de esos grupos minoritarios y agravar su estigmatización y su exclusión.

49. El desarrollo y el diseño de medidas programáticas deben partir de la experiencia de los esfuerzos en curso en numerosos países. Por ejemplo, la labor del UNICEF en materia de derechos del niño en el Brasil durante los últimos 15 años brinda útiles enseñanzas. Más recientemente, el UNICEF ha respaldado en el Brasil una campaña nacional para hacer frente al problema de la prostitución juvenil e infantil mediante avisos televisivos, actividades con base en la escuela y líneas telefónicas directas. En Rwanda, el UNICEF ha brindado asistencia jurídica a los niños presos por acusaciones de genocidio. En Burundi, el UNICEF se sumó a algunos asociados en una etapa temprana de los actuales disturbios civiles para elaborar un programa de asistencia a los niños no acompañados. En Bangladesh, el UNICEF y la OIT, trabajando junto con el Gobierno, ayudaron a influir en las circunstancias de algunos de los jóvenes empleados en el sector privado, negociando un acuerdo con la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Vestimentas de Bangladesh.

E. Medidas de apoyo a los niveles regional y mundial

50. Mantener estrechos vínculos con otros organismos internacionales pertinentes y mejorar los mecanismos que permiten la colaboración con ellos constituye una necesidad para el UNICEF. Entre esos organismos figuran el Comité de los Derechos del Niño; la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la OIT y su Programa internacional de eliminación del trabajo infantil; la UNESCO (sobre las cuestiones de carencia educacional y el ambiente cultural para el

cumplimiento de los derechos del niño); el ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja (sobre las cuestiones de los niños afectados por la violencia organizada y la migración forzada); la OMS (acerca de la repercusión de determinadas circunstancias sobre la salud infantil), y el Programa conjunto y copatrocinado de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. La lista comprende también a las principales organizaciones no gubernamentales internacionales que integran el Grupo de las organizaciones no gubernamentales encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño, algunas de las cuales se han puesto a la vanguardia de la elaboración de metodologías de investigación y enfoques de la promoción para determinadas categorías de desventajas infantiles. Son ejemplos de iniciativas importantes, entre otras, la labor de Radda Barnen sobre la explotación sexual y la labor de la Liga Internacional contra la Esclavitud en lo tocante a los niños empleados en el servicio doméstico. Es preciso apoyar y ampliar esos esfuerzos con la esperanza de que generen nuevos tipos de intervenciones programáticas, mejor dirigidas hacia los niños y las familias, hacia "terceros importantes", como los empleadores, y hacia la sociedad en general.

51. No es infrecuente que dentro de una misma región se sostengan distintos puntos de vista sobre una determinada circunstancia. Por ejemplo, tal vez un país opte por la estricta abolición legal de un tipo de trabajo infantil, mientras que la diferente situación socioeconómica y cultural de otro país puede llevarlo a preferir una política de reducción de los riesgos. Ambas posiciones pueden ser defendibles dentro de sus contextos concretos. A veces, con respecto a cuestiones particularmente sensibles, cuando no es posible la promoción a nivel nacional, la cuestión podría plantearse a nivel regional; por ejemplo, la cuestión de la trata de niñas en ciertas partes del Asia meridional.

52. Es necesario disponer de materiales e información acerca de los niños en condiciones especialmente desventajosas. Sin embargo, es capital que la información, la recaudación de fondos y los materiales de promoción que se utilicen a nivel internacional tengan plenamente en cuenta la diversidad y la complejidad de las situaciones nacionales. No se debe desviar ni subvertir a las posiciones internacionales en materia de promoción a fin de proteger los intereses de las industrias multinacionales, promover determinada imagen de una organización o un donante, o tomar como chivos emisarios a determinados gobiernos y culturas de países en desarrollo. Además, el principio del "interés superior del niño" debería regir la elaboración de todas las posiciones internacionales en materia de promoción de la causa de los niños en circunstancias especialmente difíciles.

F. Vigilancia y evaluación

53. Para evaluar la situación de los niños en situación especialmente desventajosa y diseñar programas, se necesitan datos cuantitativos y cualitativos. Muchos de los datos útiles pueden obtenerse de los censos y encuestas de hogares existentes. Dicha información puede complementarse con encuestas por muestreo y encuestas en puntos de vigilancia. Sin embargo, teniendo presente que los propios niños y jóvenes deben ser una de las fuentes

primarias, la información cualitativa a fondo sobre las circunstancias de desventaja suele exigir averiguaciones a fondo en pequeña escala. Para una eficaz vigilancia se necesitan dos enfoques: uno que mida los cambios de grado de las desventajas que afectan a los niños y otro que evalúe los progresos en la aplicación de los programas y mida su eficacia.

54. Algunos programas nacionales, en particular los de Filipinas, la República Unida de Tanzania, Tailandia y Zimbabwe, han elaborado sistemas de reunión de datos y vigilancia a nivel comunitario para los programas de supervivencia y desarrollo del niño. También es posible utilizar esos sistemas para generar información pertinente para las necesidades y medidas de protección especial. Los sistemas participativos en que intervienen las familias y los niños en riesgo han pasado a ser de uso mucho más generalizado en la planificación del desarrollo social en los últimos años, y también pueden constituir una experiencia potenciadora para los participantes.

55. La inscripción del nacimiento que dé al niño un nombre, una identidad y una nacionalidad tiene importancia vital para la vigilancia de la situación de los niños en circunstancias especialmente difíciles. La prueba de la edad de un niño es vital, por ejemplo, cuando hayan de tomarse medidas jurídicas en favor de los niños en casos de abuso, explotación sexual, conflicto con la ley, empleo por debajo de la edad mínima o detención en instituciones penitenciarias.

56. La mejora de la vigilancia y la evaluación a nivel nacional pueden ser facilitadas mediante la actividad en los niveles regional e internacional. Entre las medidas concretas figuran las siguientes: establecer principios comunes para el desarrollo de sistemas de vigilancia y evaluación; compartir la información sobre técnicas metodológicas; normalizar la terminología, y explorar los medios de complementar mutuamente la vigilancia en las esferas establecidas (salud, educación, nutrición) y la vigilancia en materia de protección de los niños. Debería continuar la labor conjunta con el Comité de los Derechos del Niño para colaborar en la vigilancia y la evaluación de los esfuerzos nacionales por proteger a los niños en situación especialmente desventajosa.

V. CONSECUENCIAS ORGANIZACIONALES PARA EL UNICEF

57. La sensación de que están cambiando las prioridades se ve reforzada por la importancia que el UNICEF asigna actualmente a la protección general de la infancia con arreglo a los principios y normas establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño, complementados por medidas de protección especial. Los niños en circunstancias especialmente difíciles figuran entre los más vulnerables, y constituyen el grupo mayoritario en muchos de los países que están pasando actualmente por situaciones de disturbio político o transición económica. Esta realidad de la situación de los niños exige iniciativas programáticas multifacéticas que encaren globalmente la situación, siempre con la meta de restaurar el derecho del niño a una vida más normal, previsto por la Convención para todos los niños.

58. Para poner en práctica el nuevo pensamiento elaborado en el presente examen de políticas y las medidas que debería desencadenar, se deberán fortalecer las capacidades organizacionales y los recursos humanos y financieros para los siguientes fines:

a) Mejorar las capacidades para el análisis, para el diseño de intervenciones programáticas apropiadas, para la promoción, y para la vigilancia y la evaluación de los programas de protección de los niños;

b) Elaborar una base de recursos de expertos para promover el desarrollo de la legislación y el fortalecimiento del proceso de ejecución de la ley y el proceso judicial, y respaldar el apoyo a los esfuerzos nacionales por armonizar la legislación con la Convención sobre los Derechos del Niño;

c) Desarrollar la tan necesaria capacidad técnica para asegurar la protección de los niños en situaciones de emergencia, incluidos los niños afectados por la violencia organizada, por las derivaciones de la guerra, tales como las sanciones y los bloqueos, y por las circunstancias que los privan de los servicios normalmente prestados por las instituciones estatales.

59. La creciente atención a las cuestiones relacionadas con la protección de los niños hará necesario que se fortalezca la capacidad organizacional a los niveles regional y nacional, incluida la designación de funcionarios de enlace y de personal adicional. La fortaleza del UNICEF en las esferas tradicionales de programación brinda una base sólida, pero sigue habiendo muchas lagunas que deberán colmarse para que la programación cubra adecuadamente las cuestiones relacionadas con la protección en todos los países. Para los países industrializados y los países en transición, tal vez sean menos necesarias las capacidades ordinarias de programación que los servicios de expertos respecto de las funciones fundamentales de asesoramiento, entre ellas, la reunión de datos, la vigilancia, la reforma institucional, la comercialización social y la reforma legislativa.

60. Debería fortalecerse la capacidad para emprender las siguientes actividades dentro de la organización, en particular en los niveles regional y nacional: capacitación y orientación del personal respecto de la perspectiva de las circunstancias especialmente difíciles y las estrategias de programación y promoción; establecimiento de equipos técnicos sobre cuestiones tales como las metodologías para los marcos de investigación y vigilancia y evaluación; establecimiento de una red de recursos del UNICEF, que comprenda a las principales organizaciones no gubernamentales y a expertos técnicos; promoción de grupos interinstitucionales de apoyo técnico en las principales esferas programáticas para difundir la valiosa experiencia obtenida en estudios de casos dentro y fuera del UNICEF, y creación de una eficaz red de información para el sistemático intercambio de experiencias y "mejores prácticas" entre los distintos países.

61. Es preciso seguir fortaleciendo los mecanismos existentes para permitir que las funciones del UNICEF en materia de programas, políticas y relaciones exteriores colaboren eficazmente en la esfera de la protección de los niños. Sería útil compilar un inventario de necesidades y recursos técnicos con

asistencia de las secciones de programas y políticas del UNICEF, las divisiones de relaciones exteriores, las oficinas nacionales y regionales y los comités nacionales.

62. La flexibilidad es necesaria en todos los niveles de la organización, así como el reconocimiento de que las actividades de programación y promoción del UNICEF en la esfera de la protección de los niños aún están en una etapa de desarrollo.

VI. RECOMENDACIÓN

63. El Director Ejecutivo recomienda que la Junta Ejecutiva adopte el proyecto de decisión siguiente:

La Junta Ejecutiva,

Habiendo considerado el examen de las políticas y estrategias del UNICEF en materia de protección de los niños (E/ICEF/1996/14) 1/,

1. Hace suyas la perspectiva, las políticas y las estrategias presentadas en dicho documento en relación con las medidas encaminadas a proteger a los niños en circunstancias o en riesgo de grave explotación, abuso, abandono y otras situaciones especialmente desventajosas, haciendo hincapié en que las medidas de protección deberían aplicarse en el marco de los derechos de los niños;

2. Pide a la Directora Ejecutiva que tome las medidas necesarias para mejorar las capacidades del UNICEF a fin de lograr que dentro de los programas del UNICEF se dé un mayor destaque a la protección de los niños expuestos a peligros y riesgos extremos, y fortalecer los vínculos asociativos del UNICEF con los organismos del sistema de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y otros organismos activos dedicados a las cuestiones relacionadas con la protección de los niños.

1/ Para el presente examen de políticas se contó con el apoyo de los documentos siguientes: "Vista de conjunto: los niños en circunstancias especialmente difíciles" (E/ICEF/1986/L.6); "Los niños en situaciones de conflicto armado" (E/ICEF/1986/CRP.2); "La explotación de la mano de obra infantil y de los niños de la calle" (E/ICEF/1986/CRP.3), y "El problema del maltrato y el abandono de los niños a nivel mundial" (E/ICEF/1986/CRP.4).

Anexo

EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

1. El Comité de los Derechos del Niño es el órgano que tiene el mandato de vigilar la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño a nivel internacional, con arreglo al artículo 43 de la Convención. Está integrado por diez expertos, elegidos a título personal y no como voceros de los países de los que son ciudadanos. Los antecedentes de sus miembros abarcan disciplinas y conocimientos en esferas tales como el derecho, la medicina, la política, el periodismo, la asistencia para el desarrollo y el trabajo social.

2. Con arreglo al artículo 44 de la Convención, los Estados partes están obligados a presentar, dos años después de la ratificación, un informe inicial sobre los progresos que hayan realizado en lo tocante a su aplicación, y en lo sucesivo un informe cada cinco años. Dichos informes se elaboran con arreglo a las directrices establecidas por el Comité en octubre de 1991 (Convention/C/5). Los informes abarcan todos los aspectos de la situación de los niños en el país, incluso las medidas legislativas y administrativas, datos, prestación de servicios, etc. Con respecto a la explotación o el abuso de los niños y demás "circunstancias difíciles" —según se expresa en las disposiciones especiales sobre protección— el Comité describe como "medidas de protección especial" a las medidas tomadas para promover los derechos a la protección. Tales descriptores están sujetos a reinterpretación; el tratamiento operacional e intelectual de la Convención aún se encuentra en una etapa experimental.

3. Luego de examinar los informes presentados, respecto de los cuales el Comité solicita frecuentemente las opiniones de la comunidad de organizaciones no gubernamentales (por conducto del Grupo de las organizaciones no gubernamentales encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño), el Comité se reúne con los representantes de los Estados partes en Ginebra para examinar el informe. Posteriormente se elaboran las observaciones finales. Las recomendaciones relacionadas con la protección especial comprenden desde la reforma de la legislación hasta las medidas administrativas, la capacitación y la mejora de la vigilancia. Se recomienda a los gobiernos que procuren el apoyo del UNICEF, del Centro de Derechos Humanos, de otros donantes y de las organizaciones no gubernamentales internacionales para poner en práctica esas recomendaciones. Las observaciones también sirven de marco para la futura investigación en las esferas pertinentes y pueden ser un programa para la adopción de medidas por parte del UNICEF y otras organizaciones interesadas en el bienestar de los niños.

4. Además, el Comité celebra anualmente deliberaciones temáticas sobre cuestiones prioritarias, con participación del UNICEF, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales. En el pasado, se han celebrado deliberaciones, seguidas por recomendaciones, sobre la explotación económica de los niños, los niños en los conflictos armados, el papel de la familia y la justicia de menores.
