



Asamblea General

Distr. general
13 de agosto de 2007
Español
Original: inglés

Sexagésimo segundo período de sesiones
Tema 68 a) del programa provisional*
Promoción y protección de los derechos del
niño: promoción y protección de los derechos
del niño

Informe de la Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados

Resumen

El presente informe se divide en dos partes: en la primera parte se reseñan las cuestiones fundamentales relativas a los niños y los conflictos armados y se ponen de relieve los logros significativos correspondientes al período a que se refiere el informe. Se destaca el papel de las visitas de la Representante Especial sobre el terreno, que constituyen un elemento esencial de su estrategia de promoción y se exponen sucintamente los principales resultados de las misiones al Sudán, Burundi, la República Democrática del Congo, el Oriente Medio, Sri Lanka y Myanmar. Asimismo, en el informe se enumeran los compromisos contraídos por las partes en los conflictos en ocasión de esas visitas sobre el terreno y se pone de relieve la necesidad de proceder a un seguimiento oportuno y sistemático para asegurar su aplicación práctica. En la primera parte se llega a la conclusión de que los Estados Miembros deberían aplicar medidas concretas especiales contra los autores reincidentes de violaciones de los derechos de los niños, en particular cuando se hayan negado a entablar un diálogo o cuando ese diálogo no haya resultado en una protección tangible de los niños.

* A/62/150.



En la segunda parte del informe se exponen las conclusiones de un examen estratégico del estudio de Graça Machel titulado “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños” (A/51/306 y Add.1), que marca el décimo aniversario de este informe innovador. En vista del alcance de ese estudio, el examen estratégico fue copatrocinado con el UNICEF, con el cual se estableció una secretaría especial a ese efecto^a. El informe estratégico ha sido preparado por un equipo consultivo interinstitucional y constituye un proceso de múltiples partes interesadas en el que han participado asociados del sistema de las Naciones Unidas, Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, así como niños. La Representante Especial presenta la segunda parte del informe en nombre de los copatrocinadores, así como de la alianza establecida entre las múltiples partes interesadas.

^a Cabe señalar que continúa preparándose un informe amplio de los resultados del proceso de examen estratégico, que se publicará en 2008.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Primera Parte		
I. Introducción	1–2	4
II. Temas esenciales y cuestiones de interés	3–11	4
III. Acontecimientos importantes en la lucha contra la impunidad y en el campo de la protección	12–21	6
IV. Avances en la incorporación de la cuestión de los niños y los conflictos armados en la labor de las Naciones Unidas	22–24	8
V. Visitas de la Representante Especial a zonas donde existen situaciones preocupantes	25–50	9
VI. Recomendaciones finales	51	16
Segunda Parte		
I. El estudio Machel y el examen estratégico decenal	1–8	17
II. Características cambiantes de los conflictos armados y consecuencias para los niños	9–31	18
III. Compromiso político y Marco jurídico y normativo	32–53	23
IV. Adelantos en el sistema	54–79	27
V. Hacia una respuesta amplia	80–101	32
VI. De cara al futuro: una plataforma de recomendaciones	102–117	37

Primera parte

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 51/77 de la Asamblea General en que la Asamblea estableció el mandato del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y pidió al Representante que presentase un informe anual en que figurase información pertinente sobre la situación de los niños afectados por los conflictos armados. Desde entonces, la Asamblea ha prorrogado tres veces el mandato del Representante Especial, la última de ellas en virtud de su resolución 60/231. Este es el décimo informe presentado a la Asamblea sobre los niños y los conflictos armados.

2. La primera parte del presente informe se centra en algunos de los principales temas y logros en relación con los niños y los conflictos armados durante el período que abarca el examen. Se destacan varios acontecimientos importantes en la lucha para poner fin a la impunidad mediante la aplicación de las normas internacionales para la protección de los niños, así como los resultados tangibles del diálogo político sobre la protección de los niños. En la primera parte se exponen sucintamente los progresos hechos para incorporar la cuestión de los niños y los conflictos armados en la labor de las Naciones Unidas, en particular en el ámbito de la paz y el sector de la seguridad, y en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Se centra asimismo en las visitas de la Representante Especial actual sobre el terreno y en los compromisos resultantes contraídos por las partes en el conflicto para abordar las violaciones de los derechos de los niños.

II. Temas cruciales y cuestiones de interés

3. La Oficina del Representante Especial ha realizado una labor concertada de promoción para poner fin a la impunidad, especialmente con respecto a seis tipos de delitos contra los niños en situaciones de conflicto armado: el asesinato y la mutilación de niños; su reclutamiento y utilización como niños soldados; la violación y otros actos graves de violencia sexual; el secuestro de niños; los ataques contra escuelas y hospitales; y la denegación de acceso a la ayuda humanitaria para los niños. Esas violaciones han constituido uno de los principales centros de interés de mi labor de promoción de los derechos de los niños y del diálogo con las partes en los conflictos, así como los temas fundamentales en función de los cuales he organizado mis visitas ante situaciones preocupantes.

4. No obstante, además de estas graves violaciones es también importante recalcar otras nuevas cuestiones relacionadas con los niños que son motivo de inquietud y a las que debería dedicar especial atención la comunidad internacional con miras a una promoción colectiva y a la formulación de programas. Por ejemplo, me preocupa profundamente la seguridad de los campamentos para los desplazados internos y los refugiados. No cabe duda de que estos lugares se han convertido en el blanco preferido de los ataques de las partes en los conflictos y en importantes centros de reclutamiento de niños. Debido a la inseguridad que reina en los campamentos y sus alrededores, los niños han quedado más expuestos a otras violaciones graves, como los actos de violencia sexual y los secuestros. He

presenciado la penosa situación y las circunstancias desesperadas de que son víctimas los millares de niños y mujeres que representan la inmensa mayoría de los residentes de los campamentos en lugares como Darfur, el este del Chad y la República Democrática del Congo. Debemos abordar más sistemáticamente la vulnerabilidad extrema de esta categoría de personas.

5. La violencia sexual y de género, y la vulnerabilidad de las niñas en los conflictos armados ha sido una preocupación especial en mi labor de promoción, sobre todo durante mis misiones sobre el terreno. Si bien las niñas son objeto de una creciente atención, en particular en el proceso de rehabilitación después de los conflictos y en los programas de reintegración, los organismos encargados de la protección del niño, las universidades y otras partes interesadas deben esforzarse por profundizar los conocimientos esenciales sobre las niñas para que contribuyan a una mejor concepción de la labor de promoción y a la formulación de programas más eficaces.

6. Nos enfrentamos asimismo a importantes desafíos puesto que se debe atender a cuestiones como el reclutamiento de niños a través de las fronteras y su utilización en conflictos regionales. Los hechos muestran que muchos niños y jóvenes se ven obligados a alistarse en grupos armados y a vivir como combatientes porque ello puede proporcionar a ellos y sus familias un cierto grado de protección en entornos sumamente inestables e inseguros, o en medios donde la guerra también puede representar la oportunidad más viable de ganarse el sustento. A menudo, en esas situaciones son pocas las opciones para ganarse la vida, sobre todo cuando los conflictos prolongados han socavado o destruido la trama social y la base económica. Esos factores perpetúan los ciclos de violencia e inestabilidad. Para abordar eficazmente una serie de cuestiones de naturaleza transfronteriza que afectan a los niños es fundamental disponer de una mejor documentación de los casos, así como compartir información y coordinar a través de las fronteras los programas por países y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, así como las iniciativas de las organizaciones regionales a ese respecto.

7. También me preocupan cada vez más las situaciones “límite” como la de Haití, en que la violencia y el conflicto armado han creado un entorno en el que las bandas de delincuentes, muchas de las cuales parecen también estar estrechamente vinculadas a partidos políticos, cometen graves violaciones contra los niños. En Haití, grupos armados de ese tipo controlan parte del territorio, sobre todo Puerto Príncipe, la capital, además de otras ciudades como Gonaïves, y reclutan sistemáticamente a niños como combatientes, espías e informadores y para que transporten armas de fuego y drogas. También se cometen impunemente otras violaciones graves contra los niños, como asesinatos y mutilaciones, violaciones y abusos sexuales y secuestros y raptos.

8. Además de las violaciones graves ocurridas contra los niños durante los conflictos, la comunidad internacional debe reconocer también que la rehabilitación y la reintegración efectivas de los niños afectados por los conflictos armados requiere que los donantes cumplan compromisos y estrategias multianuales que insistan en el apoyo a los protagonistas nacionales a fin de que éstos asuman sus responsabilidades al respecto.

9. También es fundamental incluir sistemáticamente las preocupaciones de los niños en los procesos de establecimiento de la paz y en las etapas de la consolidación de la paz después de los conflictos. A menos que las cuestiones

relativas a los niños se incorporen explícitamente a los argumentos formulados en esas etapas críticas, es probable que caigan en el olvido a la hora de aplicar los acuerdos y asignar los recursos para consolidar la paz. Concretamente, por lo que se refiere al establecimiento de la paz, es crucial que los mediadores en los conflictos y las demás partes en las negociaciones tengan fácil acceso a la información sobre las principales disposiciones para la protección de los niños y se comprometan de lleno a aplicarlas. Con frecuencia, en las negociaciones políticas se concede menos prioridad a los intereses de los niños. Es preciso que cambie nuestra “cultura” de mediación en los conflictos de manera de que se perciban las cuestiones relativas a los niños como punto de partida de un diálogo político más amplio y no como una obligación. El creciente acervo de experiencia en este ámbito merece un análisis más sistemático de la experiencia adquirida y la aplicación de las mejores prácticas.

10. La reforma del sector de la seguridad es una nueva e importante esfera de actividad que tiene grandes consecuencias para los niños. Se plantean significativos desafíos en materia de seguridad en las situaciones posteriores a los conflictos, como la reconstitución o la reforma del ejército y la policía.

11. Asimismo se observa un creciente número de casos de detención ilegal de niños por su presunta asociación con grupos armados. La liberación de los niños requiere una labor sistemática de promoción e intervenciones concretas y, si procede, la adopción de medidas correctivas a corto o mediano plazo para proteger a los niños cuando los sistemas de administración de la justicia son deficientes o no existen.

III. Acontecimientos importantes en la lucha contra la impunidad y en el campo de la protección

Aplicación de normas internacionales de protección de los niños

12. Como señalé en mi último informe a la Asamblea General (A/61/275 y Corr.1), se han sentado precedentes importantes en la lucha contra la impunidad por delitos cometidos contra los niños y se ha ido adquiriendo la determinación de aplicar las normas internacionales de protección de los niños.

13. Entre los acontecimientos más destacados que han ocurrido figuran la confirmación por la Corte Penal Internacional de los cargos presentados contra Thomas Lubanga Dyilo, fundador y líder de la Unión de Patriotas Congoleños acusado de reclutar y alistar a niños menores de 15 años y hacerlos participar activamente en las hostilidades. La Oficina del Representante Especial prepara un escrito *amicus curiae* para presentarlo en apoyo de ese procedimiento. La Corte Penal Internacional también emitió ordenes de detención contra cinco altos mandos del Ejército de Resistencia del Señor, incluido su líder, Joseph Kony, acusado de 33 crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, que incluyen el alistamiento y la utilización por la fuerza de niños menores de 15 años en las hostilidades.

14. Otro tribunal, el Tribunal Especial para Sierra Leona, condenó y sentenció a Alex Tamba Brima, Brima Bazzy Kamara y Santigie Borbor Kanu, del Consejo Revolucionario de las Fuerzas Armadas, y recientemente a Allieu Kondewa, de la milicia de las Fuerzas de Defensa Civil, entre otros delitos, por el reclutamiento y la

utilización de niños soldados. El Tribunal Especial juzga actualmente en La Haya a Charles Ghankay Taylor de Liberia, acusado de 11 cargos de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, incluido el reclutamiento o alistamiento de niños en fuerzas o grupos armados, y su utilización activa en las hostilidades. Esta acción incoada contra un ex Jefe de Estado constituye un claro mensaje de que nadie está fuera del alcance de la justicia si ha cometido crímenes contra los niños.

Resultados tangibles del diálogo sobre la protección de los niños

15. Los ejemplos mencionados sobre la aplicación de las normas internacionales, sumados a los procesos políticos promovidos por los Estados Miembros, especialmente en el contexto de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad relativa a los niños y los conflictos armados, han reforzado significativamente el poder de los promotores de la protección del niño porque han creado oportunidades para un diálogo más relevante con las partes en los conflictos acerca de la protección de los niños. Este diálogo ha comenzado a producir resultados concretos en forma de compromisos contraídos por las partes en los conflictos, que redundan en una protección tangible de los niños en el terreno.

16. Por ejemplo, en Côte d'Ivoire, aproximadamente 1.200 niños han sido liberados y entregados al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y sus asociados en la labor de protección del niño, gracias al plan de acción concertado en noviembre de 2005 por las Naciones Unidas con las fuerzas armadas de las Forces Nouvelles para poner fin a la participación de niños en sus fuerzas de combate. Asimismo, gracias al impulso que generó este diálogo inicial, en septiembre de 2006, las cuatro principales milicias progubernamentales de la región occidental de Côte d'Ivoire contrajeron compromisos para aplicar un plan de acción que ha permitido identificar a niños entre los combatientes y liberar a unos 204 niños, 84 de sexo femenino.

17. A raíz de varias visitas más al terreno, las partes en los conflictos también se comprometieron a aplicar planes de acción. Por ejemplo, en junio de 2007, el Movimiento y Ejército de Liberación del Sudán, uno de los signatarios del Acuerdo de Paz de Darfur, acordó con el UNICEF las modalidades para identificar y liberar a los niños vinculados a sus fuerzas, así como una verificación permanente para prevenir su reclutamiento. Se ha previsto un marco temporal de tres meses para la aplicación de ese plan, con la esperanza de que este primer gran paso hacia adelante conduzca a que otras partes en el conflicto de Darfur contraigan compromisos análogos.

18. Asimismo, como señalé en mi último informe, después de mi visita a Uganda en junio de 2006, el Gobierno se comprometió a reforzar la aplicación de los marcos jurídicos y normativos existentes en materia de reclutamiento y utilización de niños en los conflictos armados y acordó un plan de acción a ese respecto.

19. En el Chad, el diálogo entablado entre el UNICEF y el Gobierno dio lugar a la firma, en abril de 2007, de un protocolo de acuerdo sobre la protección de los niños víctimas de conflictos armados y su reintegración sostenible en las comunidades y familias. En virtud de ese acuerdo, el Gobierno del Chad y el UNICEF se comprometen a trabajar juntos y con otros asociados para asegurar la protección y la provisión de servicios a los niños vinculados a fuerzas y grupos armados.

20. En la República Centrafricana, el Gobierno, el grupo rebelde denominado Asamblea de la Unión de Fuerzas Democráticas y el UNICEF firmaron en junio de 2007 un acuerdo para poner en libertad y reintegrar en la sociedad a unos 400 niños vinculados a grupos armados.

21. Otra importante iniciativa política es el firme compromiso expresado por 58 Estados Miembros, incluidos algunos países afectados por conflictos, a los Compromisos de París y a los principios y directrices sobre niños vinculados a fuerzas y grupos armados, que proporcionan orientaciones para el desarme, la desmovilización y la reintegración de todas las categorías de niños vinculados a grupos armados.

IV. Avances en la incorporación de la cuestión de los niños y los conflictos armados en la labor de las Naciones Unidas

22. Entre los avances más significativos registrados en la incorporación de esta cuestión durante la pasada década cabe mencionar la integración de la protección de los niños en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la nueva relación de complementariedad entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el UNICEF y otros agentes que operan en el ámbito de la protección del niño. Gracias a la incorporación de expertos en esta materia, los responsables de las actividades de mantenimiento de la paz van asegurando que las consideraciones relativas a los niños se tengan en cuenta debidamente en los procesos de paz. También se ha pedido a los jefes de las operaciones de mantenimiento de la paz que garanticen un diálogo más sistemático con las partes en conflicto para hacer frente a las violaciones graves de los derechos del niño. Las labores de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ocupan un lugar central en la vigilancia y la denuncia de las violaciones y el personal encargado está recibiendo una capacitación más exhaustiva en materia de protección del niño.

23. El despliegue de asesores de protección de menores ha sido un elemento fundamental para orientar las actividades de mantenimiento de la paz hacia la protección del niño. En mayo de 2007, la Sección de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz publicó un esperado estudio sobre experiencias en materia de protección del niño, titulado “Las repercusiones de los asesores de protección de menores en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”. A partir de esa investigación se extrajeron las siguientes conclusiones fundamentales:

a) El concepto y el actual mandato de los asesores de protección de menores deben ser examinados y aclarados conjuntamente por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y el UNICEF;

b) En la sede del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se necesitan especialistas para proporcionar orientación, formación y apoyo operacional cotidiano a los asesores de protección de menores desplegados sobre el terreno;

c) A partir de la experiencia de los asesores de protección de menores deben definirse prácticas recomendadas de modo que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz pueda utilizarlas en la elaboración de políticas y orientaciones, en consulta con el UNICEF, la Oficina del Representante Especial y otros asociados, en su caso;

d) Debe examinarse y posiblemente estandarizarse el encuadre de las dependencias o los asesores de protección de menores en la estructura de las misiones;

e) En consulta con la Oficina del Representante Especial y el UNICEF, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe examinar el perfil y el proceso de selección de los asesores de protección de menores.

24. Como parte del seguimiento práctico de ese estudio, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz está contratando en la sede a los expertos en protección de menores que necesita para que colaboren con los asesores de protección de menores en las operaciones de mantenimiento de la paz y también con el UNICEF y la Oficina del Representante Especial.

V. Visitas de la Representante Especial a zonas donde existen situaciones preocupantes

Contexto y objetivos de las misiones

25. Desde que en febrero de 2006 tomé posesión como Representante Especial, me propuse llevar a cabo visitas sobre el terreno como uno de los elementos centrales de mi estrategia para llamar la atención al más alto nivel sobre las circunstancias y las dificultades que experimentan los niños afectados por los conflictos armados.

26. Es importante resaltar que las visitas tienen por objeto apoyar la labor de promoción y programación de los asociados operacionales sobre el terreno, a fin de crear conciencia mundial sobre sus actividades, ayudar a dar más margen a su diálogo sobre protección y, en su caso, ayudar a los asociados operacionales a superar situaciones de estancamiento político para seguir impulsando los programas de protección. De este modo, todas mis misiones se programan, planean, preparan y coordinan en estrecha consulta con los jefes de las misiones o los equipos en los países, los colaboradores operacionales, especialmente el UNICEF y otros miembros pertinentes de los equipos en los países, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las organizaciones no gubernamentales. También es importante subrayar que mis visitas se realizan por invitación de los gobiernos interesados y en estrecha consulta con ellos en cada una de sus fases, en un espíritu de cooperación internacional y partiendo de que la misión de las Naciones Unidas es apoyar y complementar la labor primordial que corresponde a los Estados.

27. También es preciso señalar que, con el objetivo expreso de impulsar la protección del niño, he emprendido un diálogo con todas las partes, estatales y no estatales, con capacidad de incidir de manera significativa en la situación de los niños. No obstante, dicho diálogo, especialmente el entablado con agentes no estatales, no implica su reconocimiento político ni les confiere legitimidad alguna.

28. En 2007, he visitado las siguientes zonas con situaciones preocupantes: el Sudán (enero de 2007), la República Democrática del Congo y Burundi (marzo de 2007), el Líbano e Israel y los territorios palestinos ocupados (abril de 2007) y Myanmar (junio de 2007). También envié a Sri Lanka a un Asesor Especial que contó con el apoyo de mi Oficina (noviembre de 2006). En líneas generales, los objetivos de las visitas fueron los siguientes:

a) Evaluar directamente la situación de los niños a fin de impulsar a nivel mundial la protección de la infancia y las intervenciones programáticas en su nombre; y reunirse con los propios niños y hablar con ellos para hacerse una idea clara de sus circunstancias y necesidades;

b) Apoyar y facilitar el diálogo de los agentes de las Naciones Unidas con las partes en conflicto para fomentar planes de acción que pongan fin al reclutamiento y la utilización de niños soldados y permitan liberar a todos los niños vinculados a las fuerzas combatientes, así como reclamar medidas concretas y obtener compromisos de las partes para prevenir otras violaciones graves;

c) Evaluar, en su caso, la aplicación de la resolución la 1612 (2005) del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, incluido el mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre los seis tipos de infracciones graves contra los niños;

d) Empezar un diálogo con las autoridades estatales competentes de mayor nivel para que se comprometan de manera concreta a prevenir y hacer frente a las violaciones, así como identificar y poner de relieve las medidas específicas de protección del niño que hayan podido adoptar los gobiernos;

e) Establecer contactos con las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la sociedad civil sobre problemas relativos a la protección de los niños afectados por los conflictos armados y prestar un mejor apoyo a sus actividades.

Cuestiones de importancia crítica destacadas durante las visitas

29. Aunque a lo largo de mis visitas se ha cubierto un amplio abanico de cuestiones y temas, he tratado de prestar especial atención a cuatro preocupaciones primordiales: el reclutamiento y la utilización de niños como soldados; los actos graves de violencia sexual cometidos contra niños; la seguridad y el acceso del personal humanitario; y la rehabilitación y reintegración de los niños.

30. Durante los últimos años, la comunidad internacional ha prestado atención al flagelo que supone la utilización de niños como soldados y yo he otorgado prioridad a esta cuestión a fin de garantizar que se mantenga el impulso actualmente existente en torno a ella y produzca resultados más concretos en términos de la aplicación de normas internacionales para poner fin a la práctica. También he concedido especial prioridad a la situación de las niñas en los conflictos, porque sus dificultades, circunstancias y experiencias son a menudo las más desesperadas y, frecuentemente, son también quienes más sufren el estigma y la marginación debido a los abusos de que han sido víctimas. Cada vez más, el personal humanitario es víctima de ataques, lo que constituye una práctica absolutamente inaceptable. Todas las partes en conflicto deben garantizar la inviolabilidad de quienes prestan servicios humanitarios y asegurarse de que este personal tenga acceso a los niños. La cuestión

de la rehabilitación y la reintegración es de importancia crucial si se pretende evitar que se perpetúen los ciclos de violencia y conflicto. También es fundamental garantizar la sostenibilidad a largo plazo de estas intervenciones y apoyar e invertir en la capacitación de las autoridades nacionales para que asuman su responsabilidad prioritaria.

Sri Lanka

31. En noviembre de 2006 nombré Asesor Especial al ex Embajador Allan Rock y le encargué que visitara Sri Lanka y examinara la situación sobre el terreno, prestando especial atención al plan de acción sobre los niños y los conflictos armados concertado entre el Gobierno y los Tigres de Liberación del Eelam Tamil tras las conversaciones de paz que tuvieron lugar en 2002 y 2003. De acuerdo con ese plan, los Tigres de Liberación se comprometieron a colaborar con el UNICEF para poner fin al reclutamiento de niños y facilitar la liberación de los reclutas menores de edad que se encontraran en sus filas. Con la cooperación plena del Gobierno, mi Asesor Especial pudo visitar todas las zonas del país y conocer en profundidad la situación de los niños afectados por el conflicto, fundamentalmente al norte y el este del país. Las conclusiones iniciales de la misión revelaron que los Tigres de Liberación no habían cumplido sus compromisos: se había mantenido el reclutamiento de menores y, según verificó el UNICEF, varios centenares de niños aún no habían sido liberados. También se descubrió que la facción Karuna, escindida de los Tigres de Liberación, secuestraba niños en zonas del este del país controladas por el Gobierno, y se obtuvieron pruebas creíbles de que ciertos elementos del ejército de Sri Lanka podían haber colaborado con estas prácticas.

32. Tras la visita de mi Asesor Especial a Sri Lanka, se asumieron los siguientes compromisos:

a) Los Tigres de Liberación del Eelam Tamil aseguraron que colaborarían con el UNICEF para acelerar la liberación de todos los menores de 17 años en sus filas, con la meta de que el proceso hubiese culminado para principios de 2007. (Por desgracia, los Tigres de Liberación no se comprometieron a la liberación de todos los menores de 18 años, en violación de las normas nacionales e internacionales aplicables). También prometieron mejorar la formación de sus mandos militares en materia de reclutamiento y establecer un procedimiento disciplinario para los infractores;

b) La facción Karuna se comprometió a publicar declaraciones políticas oficiales en que se prohibiera el reclutamiento de menores y liberar a los niños que pudiesen encontrarse en sus filas. También acordaron colaborar con el UNICEF para intentar descubrir el paradero de los niños secuestrados cuyas familias hubiesen notificado los hechos al UNICEF y conseguir su liberación;

c) El Gobierno de Sri Lanka se comprometió a emprender una investigación independiente y creíble sobre las denuncias de que elementos del ejército de Sri Lanka habían prestado ayuda en el secuestro y el reclutamiento de niños por parte de la facción Karuna.

Sudán

33. En mi misión al Sudán, que tuvo lugar en enero de 2007, visité Juba, al sur del país, así como Darfur, y pude comprobar que el conflicto afectaba a la mayoría de la

población. En este contexto, concluí que frente a las violaciones cometidas contra niños imperaba una cultura de impunidad. En Darfur, la situación se veía agravada por un vacío de seguridad agudo, en el que grupos armados aterrorizaban y maltrataban tanto a la población civil como al personal humanitario con total impunidad. En Juba, el problema fundamental ya no era el reclutamiento de niños, sino las dificultades que planteaba su reintegración en la sociedad y los desafíos relativos a las infraestructuras más básicas para el bienestar de los niños.

34. Acogí con satisfacción las iniciativas del Gobierno de Unidad Nacional y el Gobierno del Sudán Meridional sobre la protección de los niños, incluido el proceso de reforma de leyes nacionales de gran importancia. También observé novedades positivas en los procedimientos para hacer frente a la violencia sexual y basada en el género, entre otras el establecimiento en abril de 2006 de una unidad de la policía estatal de Jartum especializada en las cuestiones relacionadas con el niño y la mujer, cuyos integrantes estaban recibiendo entrenamiento en Jordania. Sin embargo, en los debates dejé claro que aún quedaba mucho por hacer para luchar contra la impunidad y proteger a mujeres y niños.

35. El Gobierno de Unidad Nacional y el Gobierno del Sudán Meridional asumieron los siguientes compromisos:

a) Permitir al UNICEF y la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) realizar visitas y someter a inspecciones a las Fuerzas Armadas del Sudán, el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés y los cuarteles de las fuerzas y los grupos armados aliados, y autorizar a las Naciones Unidas a vigilar y verificar el cumplimiento de los compromisos conjuntamente con la instancia gubernamental a la que se encomendasen las labores de coordinación, por ejemplo la Comisión Nacional para el Bienestar y el Desarrollo del Niño;

b) Asignar recursos adecuados a la reintegración en sus comunidades de los niños vinculados a fuerzas armadas;

c) Aprobar y aplicar, dentro de los plazos oportunos, legislación nacional que tipificase el reclutamiento de niños soldados;

d) Establecer, junto con las Naciones Unidas, un grupo de trabajo sobre violencia sexual y abusos contra los niños;

e) Garantizar la seguridad y la protección del personal humanitario, incluido el seguimiento y la adopción de medidas en relación con los casos recientes de ataques contra el personal de las Naciones Unidas en Nyala y los incidentes reiterados de robos a mano armada y otros delitos perpetrados contra miembros del personal humanitario.

36. Además, los principales signatarios y no signatarios del Acuerdo de Paz de Darfur, se comprometieron a cooperar plenamente con las Naciones Unidas en la preparación de planes de acción para identificar y liberar a los niños vinculados con sus fuerzas y establecer un sistema de vigilancia y verificación.

37. En julio de 2007, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1769 (2007) sobre el establecimiento de una misión híbrida de mantenimiento de la paz de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur. Esa resolución es ejemplar porque en ella se exhorta a velar por que la protección de los niños se tenga en cuenta al aplicar el Acuerdo de Paz de Darfur y por que constantemente se vigilen las violaciones graves contra los derechos de los niños, se informe al respecto y se

dialogue con las partes en el conflicto con miras a preparar planes de acción. El despliegue previsto de 26.000 efectivos de fuerzas de mantenimiento de la paz es reflejo de la preocupación de la comunidad internacional por la falta de seguridad de los niños y otros grupos vulnerables.

Burundi

38. El propósito fundamental de mi visita a Burundi de marzo de 2007 fue hacer un seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados relativas a la situación de los niños y los conflictos armados en el país. Me parecieron alentadores los avances realizados para garantizar una mayor protección de los niños y los esfuerzos por asegurar la reintegración puntual de los niños vinculados a grupos armados. Sin embargo, aún estoy profundamente preocupada por el hecho de que las Fuerzas Nacionales de Liberación sigan resistiéndose a cumplir íntegramente los compromisos.

39. Las autoridades asumieron los siguientes compromisos:

a) El Presidente Nkurunziza y varios ministros de alto nivel expresaron su firme decisión de proseguir los esfuerzos del Gobierno por ocuparse de los derechos y la protección de los niños en la fase de consolidación de la paz;

b) Reconocieron que debía liberarse y reintegrarse en sus comunidades a todos los niños vinculados con grupos armados, bien porque se encontrasen detenidos o porque estuviesen integrados en sus filas;

c) Afirmaron que no escatimarían esfuerzos para seguir combatiendo la impunidad de los responsables de actos de violencia sexual, en particular los perpetrados contra menores;

d) En cuanto a los menores detenidos, las autoridades se comprometieron a que a corto plazo se garantizase su separación de los adultos durante la detención.

40. Desde mi visita a Burundi también me he reunido con la Comisión de Consolidación de la Paz para llamar la atención sobre las necesidades de los niños afectados por los conflictos, en particular la de utilizar estrategias de reintegración a más largo plazo.

República Democrática del Congo

41. En marzo de 2007 visité la República Democrática del Congo y me reuní con el Primer Ministro, ministros de alto nivel y muchos de los comandantes de las provincias orientales. Insté a las autoridades a adoptar puntualmente medidas decisivas contra los responsables de violaciones de los derechos de los niños y pedí el arresto del comandante Biyoyo, que previamente había sido juzgado y condenado por el reclutamiento de niños y se encontraba en libertad. A pesar de los compromisos firmes del Gobierno recientemente elegido, sigo profundamente preocupada por la situación de los niños, especialmente en las provincias orientales.

42. Es fundamental adoptar todas las medidas necesarias para desmovilizar a los niños que aún se encuentran en las filas de los grupos armados no integrados y las Fuerzas Armadas congoleñas. La adecuada reintegración en sus comunidades de los niños liberados es crucial para evitar que vuelvan a ser reclutados y garantizar la estabilidad del proceso de paz. Se necesitan estrategias de desarrollo a largo plazo,

así como una asignación adecuada de fondos para apoyar las actividades del UNICEF y sus asociados en la protección de los niños. Además, me preocupa profundamente el alcance de la violencia sexual en la región oriental del país y la atmósfera de impunidad que reina en relación con estos crímenes. También visité el hospital de Panzi y hablé con muchas niñas que habían sido víctimas de múltiples violaciones y humillaciones y pude informarme de las actividades que llevan a cabo el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y sus asociados para hacer frente a este terrible problema.

43. Las autoridades congoleñas asumieron los siguientes compromisos:

- a) Adoptar medidas, en consulta con las Naciones Unidas, para hacer frente a los problemas del reclutamiento de niños y la violencia sexual;
- b) Adoptar todas las medidas necesarias para detener al comandante Biyoyo;
- c) Adoptar medidas efectivas para luchar contra la impunidad de los grupos armados, como el encabezado por Laurent Nkunda y las Fuerzas Democráticas de Liberación de Rwanda;
- d) Adoptar medidas, en consulta con las Naciones Unidas, para combatir la impunidad.

Líbano

44. La situación en el Oriente Medio ha sido una fuente constante de preocupación para los agentes involucrados en la protección de los niños, especialmente tras la guerra que estalló entre el Líbano e Israel en 2006. En el Líbano me entrevisté con el Primer Ministro y otros altos funcionarios gubernamentales. También me reuní con muchos niños, sobre todo en el sur del país, incluida la gravemente afectada población de Bint Yubail, y en el campamento de refugiados de Shatila, situado al sur de Beirut. Su capacidad de recuperación me impresionó, pero no deben subestimarse los efectos psicológicos ocultos y las consecuencias a largo plazo. Los niños libaneses también han sufrido directamente la violencia que les rodea: representan una tercera parte del total de las víctimas mortales civiles, un tercio de los heridos y la mitad del más del millón de personas que se han visto forzadas a huir de sus hogares. Cuarenta escuelas de las zonas afectadas han quedado totalmente destruidas y los índices de abandono escolar han aumentado espectacularmente debido a la inseguridad. Además, los niños son especialmente vulnerables a los cientos de miles de municiones en racimo sin detonar lanzadas por las Fuerzas de Defensa de Israel en los últimos tres días del conflicto. Se sabe relativamente poco de la utilización de niños soldados en el Líbano. No hay denuncias del reclutamiento de menores en las fuerzas armadas regulares y sólo pruebas circunstanciales de su presencia en la facción armada de Hizbullah. Sin embargo, existe una honda preocupación por que la grave situación de la juventud libanesa, la violencia política imperante y las desesperadas condiciones económicas y sociales puedan empujar a los niños a involucrarse en el conflicto armado.

45. En mis reuniones con el Gobierno, las autoridades se mostraron dispuestas a:

- a) Dar prioridad a la protección de los niños y, con la ayuda de la comunidad internacional, proporcionarles apoyo educativo y psicosocial adecuado;

b) Avanzar en la ratificación del Protocolo facultativo pertinente de la Convención sobre los Derechos del Niño una vez se ponga en marcha el proceso parlamentario. Hizbullah se comprometió a apoyar esta iniciativa.

Israel y los territorios palestinos ocupados

46. También en Israel y los territorios palestinos ocupados decidí pasar la mayor parte de mi tiempo con los niños y, al igual que en el Líbano, pude comprobar que eran alegres y resistentes, pero me impresionaron sus expresiones de miedo, ansiedad, rabia, venganza y desesperanza. Me reuní con el Ministro de Asuntos Exteriores y otras autoridades israelíes de alto nivel y, aun reconociendo que sus preocupaciones en materia de seguridad eran legítimas, expresé mis profundas reservas sobre la barrera erigida para separar la Ribera Occidental de Israel e indiqué sus consecuencias humanitarias para la salud, la educación y la libertad de circulación de los niños. También pedí que se entregaran los ingresos aduaneros y fiscales adeudados a la Autoridad Palestina para que pudiera sufragar los gastos de salud y educación. Planteé asimismo la cuestión de los niños palestinos detenidos y pedí que se adoptara una estrategia diferente en relación con los niños declarados culpables de infracciones menores. Comprobé que había unos 400 niños detenidos y en las conversaciones que mantuve con algunos de ellos afirmaron que la experiencia los había endurecido y vuelto más amargos, lo que avivaba el ciclo de la violencia. En mis reuniones con las autoridades palestinas expresé mi preocupación por el uso de niños en actividades de violencia política y armada y la necesidad de colaborar con el UNICEF para diseñar un plan de acción con objeto de evitar la utilización de niños en ese tipo de actos violentos.

47. Durante mi visita se asumieron los siguientes compromisos:

a) El Presidente Abbas y el Ministro de Asuntos Exteriores Abu Amr se comprometieron a reactivar entre los grupos palestinos el código de conducta que prohibía que se involucrarse a los niños en la violencia política;

b) También expresaron su voluntad de elaborar un plan de acción con el UNICEF para evitar la utilización de los niños en ese tipo de actos violentos;

c) Tanto la Autoridad Palestina como el Gobierno de Israel afirmaron estar dispuestos a revisar los planes de estudio escolares para evitar las incitaciones a la violencia y el odio y explorar nuevas vías para reactivar la comisión tripartita a fin de garantizar la cooperación en este ámbito, entre ellas incluir materias de educación para la paz.

Myanmar

48. La visita que hice a Myanmar en junio de 2007 tuvo por objeto establecer en ese país el Equipo especial de las Naciones Unidas para la cuestión de los niños y los conflictos armados y debatir las modalidades de vigilancia y presentación de informes sobre violaciones graves de los derechos del niño con autoridades de alto nivel, incluido el Primer Secretario del Consejo Estatal para la Paz y el Desarrollo, Teniente General Thein Sein, así como con el equipo de las Naciones Unidas en el país y los asociados en la protección del niño. Tuve la oportunidad de mantener un debate sustantivo con el Comité de Prevención del Reclutamiento Militar de Menores del Gobierno de Myanmar y de reunirme con representantes del Ejército Unido del Estado de Wa, uno de los agentes no estatales que aparecían en el

informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados (A/61/529-S/2006/826 y Corr.1).

49. Se asumieron los siguientes compromisos:

a) Para facilitar las modalidades de vigilancia y presentación de informes, las autoridades designaron al Director General del Ministerio de Bienestar Social, Socorro y Reasentamiento como órgano del Gobierno encargado de la coordinación en cuestiones relativas a la aplicación de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad;

b) El representante del Ejército Unido del Estado de Wa mostró confianza en que su grupo estaría dispuesto a debatir modalidades de un plan de acción con el UNICEF y que recibiría con agrado una mayor asistencia para el desarrollo, especialmente en materia de educación;

c) En cuanto a la inclusión en el proceso relativo a la resolución 1612 (2005) de otros agentes no estatales que fuesen partes en el conflicto, se convino con las autoridades de Myanmar que se emprenderían nuevos debates a fin de culminar los preparativos necesarios para que el equipo en el país pudiera entablar contactos con la Unión Nacional Karen y el Partido Nacional Progresista Karenni para decidir planes de acción destinados a poner fin al reclutamiento y la utilización de niños.

Seguimiento de las visitas sobre el terreno

50. El desafío más importante consiste en garantizar el seguimiento puntual de los compromisos asumidos, especialmente en cuanto a su aplicación práctica. Los equipos de las Naciones Unidas en los países son los principales responsables en este aspecto, y cuentan con el respaldo político adicional de la Representante Especial en caso necesario. Es importante no perder impulso y negociar planes de acción y criterios de referencia claros y sometidos a plazos determinados para hacer frente a las violaciones. No debe dejar de hacerse hincapié en la importancia de asignar recursos adicionales a la vigilancia y la presentación de informes y de que las labores de reintegración reciban la necesaria respuesta de los programas.

VI. Recomendaciones finales

51. **Han transcurrido más de 10 años desde que se publicara el estudio de Graça Machel sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306 y Add.1). En el marco de un proceso de participación de múltiples interesados convocado conjuntamente por la Oficina del Representante Especial y el UNICEF, en que intervinieron los asociados del sistema de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y otros representantes de la sociedad civil, así como los propios niños, se ha llevado a cabo una revisión estratégica de ese informe pionero. Insto a los Estados Miembros a que presten la atención y la consideración debidas a las recomendaciones contenidas en la segunda parte del presente informe.**

Segunda parte

I. El estudio Machel y el examen estratégico decenal

“Los niños son a la vez nuestro motivo para luchar a fin de que desaparezcan los peores aspectos de la guerra, y nuestra mayor esperanza de tener éxito en ello.”

– Graça Machel¹

1. El histórico informe de las Naciones Unidas de 1996 “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños” (A/51/306 y Add.1) propuso medidas exhaustivas para mejorar la protección y la atención de los niños afectados por conflictos armados. Conocido como el estudio Machel por el nombre de su autora, la Sra. Graça Machel, experta del Secretario General, el informe sigue utilizándose ampliamente como fundamento para programas y actividades de promoción. En su resolución 51/77, aprobada por unanimidad, la Asamblea General acogió con beneplácito el informe, y estableció el mandato del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados.
2. El presente informe se ha preparado a raíz del examen estratégico decenal del estudio Machel organizado conjuntamente con el UNICEF. Este es el primer examen que se presenta a la Asamblea General desde 1996; se abordan en él todas las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados, que trascienden el mandato específico del Representante Especial².
3. Dentro del examen estratégico se organizó un proceso de consulta en el que participaron los Estados Miembros, entidades de las Naciones Unidas³, organizaciones de la sociedad civil, el Comité Internacional de la Cruz Roja y expertos independientes. Se aportaron o se encargaron presentaciones por sectores, temas y regiones y se convocaron reuniones de expertos. Un proceso especial de consulta incluyó a grupos de debate en los que participaron más de 1.000 niños y jóvenes de 18 países afectados por la guerra, y una encuesta por Internet llegó a más de 300 niños en otros 91 países.
4. Como se señala en el estudio Machel, “la guerra viola todos los derechos del niño: el derecho a la vida, el derecho a estar con su familia y con su comunidad, el derecho a la salud, el derecho al desarrollo de la personalidad y el derecho a ser formado y protegido”⁴. Si bien el reclutamiento y la utilización de niños en fuerzas y grupos armados han acaparado la atención en el último decenio, es necesario remediar todas las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños.
5. Muchos conflictos se prolongan más de lo que dura la niñez. El presente informe se centra en los niños, pero en ocasiones el análisis incluye a los jóvenes que, según la definición de la Asamblea General, son personas cuya edad está comprendida entre los 15 y los 24 años. Debemos reconocer las capacidades de los niños y los jóvenes y su facultad de desempeñar un papel activo, y evitar

¹ A/51/306, párr. 6.

² El Canadá encargó un examen quinquenal para una Conferencia Internacional celebrada en Winnipeg en 2000 (véase A/55/749).

³ Incluyó a departamentos, oficinas, organismos, fondos y programas.

⁴ A/51/306, párr. 30.

caracterizarlos como personas vulnerables o como delincuentes que plantean una amenaza a la seguridad. Además, son los adultos los responsables de los entornos de conflicto y de violencia.

6. Las conclusiones y recomendaciones de este examen estratégico se presentan en un esbozo que procura captar las múltiples formas en que los conflictos afectan a los niños. La experiencia del último decenio demuestra que nuestras acciones son ineficaces cuando se centran casi exclusivamente en una violación o en un sector. El informe aborda las cuestiones de forma intersectorial:

- a) Características cambiantes de los conflictos armados y consecuencias para los niños;
- b) Compromiso político y marco jurídico y normativo;
- c) Adelantos en el sistema, incluidas directrices, supervisión y preparación de informes y financiación;
- d) Respuesta amplia, incluidos servicios básicos, cuestiones de programación y prevención.

7. El estudio Machel impulsó considerablemente las actividades en favor de los niños y los progresos logrados al respecto en 10 años. Conseguidos a partir de las bases sentadas por la Convención sobre los Derechos del Niño, que estipula exhaustivamente los derechos del niño en todo momento, entre los avances del pasado decenio que cabe destacar figuran el fortalecimiento del marco jurídico internacional y la realización de los primeros procesos ante tribunales internacionales contra perpetradores.

8. Queda aún mucho por hacer. Las funciones y responsabilidades de todos los Estados Miembros son esenciales a este respecto. Hace falta más voluntad y compromiso para acelerar la rendición de cuentas y empezar a aplicar la legislación, las políticas y las medidas en el plano nacional y sobre el terreno.

II. Características cambiantes de los conflictos armados y consecuencias para los niños

“Teníamos miedo de trabajar en casa; teníamos miedo de trabajar fuera de la casa. Nunca sabíamos lo que iba a pasar.”

– Niño de Nepal⁵

9. El estudio Machel señaló con preocupación cómo habían cambiado las tácticas de guerra, pues en cada vez mayor medida los civiles, incluidos los niños, se habían convertido en el blanco de violencias y atrocidades. Durante el último decenio se ha observado un creciente reconocimiento de los cambios en la naturaleza del conflicto armado. Los informes e investigaciones recientes de las Naciones Unidas muestran que las características cambiantes del conflicto armado han creado nuevas amenazas para los niños.

10. Como señaló el Secretario General, “no existe ninguna definición universalmente aplicable de ‘conflicto armado’”⁶. El análisis de los informes sobre

⁵ Todas las citas de los niños están tomadas de los grupos de debate organizados para este estudio.

los caídos en combate indica que en 2005 el número de conflictos en todo el mundo oscilaba entre 17 y 56⁷. La cifra menor corresponde a conflictos con más de 1.000 caídos en combate y la mayor surge de aceptar un umbral de 25 caídos en combate, lo que permite incluir los conflictos de menor intensidad y aquellos en que una de las partes en el conflicto no es un Estado. En el informe del Secretario General de 2006 sobre los niños y los conflictos armados⁸, se abordaron 19 situaciones.

11. La violencia unilateral se ha convertido en una característica de muchos de los conflictos armados actuales, en los que grupos armados con pocos recursos y escaso armamento a menudo victimizan a los civiles. Sin embargo, como se informó en el estudio Machel, además de los miles de niños que mueren y resultan heridos cada año como consecuencia directa de los combates, muchos más niños mueren de malnutrición y enfermedades en contextos de conflicto. En un estudio sobre mortalidad realizado por el Comité Internacional de Rescate en provincias afectadas por el conflicto en la República Democrática del Congo y que abarcó un período de tres años se informó de que el 86% de las muertes habían sido consecuencia indirecta de la guerra y que los niños se habían visto afectados de forma desproporcionada⁹.

12. Otra cuestión que se ha entendido recientemente es la relacionada con las “guerras por ventajas económicas”, en las que un conflicto se comercializa y se prolonga a causa de intereses económicos. El uso indebido de los recursos naturales, como los diamantes, o la escasez de recursos, como el agua, pueden alimentar los conflictos. Estos conflictos a menudo se perpetúan y se prolongan. El Secretario General ha señalado que la explotación ilícita de los recursos naturales contribuye a agudizar la vulnerabilidad de los niños en situaciones de conflicto, así como en situaciones de transición y posteriores a un conflicto¹⁰.

13. En muchos de los conflictos actuales hay agentes no estatales y contextos variables de delincuencia organizada transnacional. Los vacíos de seguridad aumentan las fuerzas paramilitares y la privatización de los conflictos. Las situaciones de violencia armada no pueden describirse con precisión en la medida en que pierden nitidez las definiciones tradicionales de conflicto. Independientemente de las distinciones relativas a los marcos jurídicos, la experiencia para los niños es la misma. La situación en Haití destaca con claridad cómo, en un Estado afectado por un conflicto y víctima de la pobreza extrema y la corrupción, los grupos armados, muchos de ellos vinculados con los partidos políticos, pueden pasar rápidamente a la delincuencia organizada, incluido el tráfico de armas y de drogas. Según la evolución de las realidades políticas, un niño que un día ha sido reclutado por un grupo armado al día siguiente puede ser calificado de miembro de una banda.

14. En años recientes, el terrorismo ha pasado a definir el discurso de la seguridad. Uno de los ejemplos más impresionantes de terrorismo dirigido contra niños fue la

⁶ A/59/695-S/2005/72, párr. 7.

⁷ *SIPRI Yearbook 2007*, Oxford University Press, junio de 2007; y *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*; publicado por el Centro sobre Seguridad Humana, Nueva York, Oxford University Press.

⁸ A/61/529-S/2006/826 y Corr.1.

⁹ Comité Internacional de Rescate, *Mortality in the Democratic Republic of Congo: Results from a Nationwide Survey*, estudio realizado entre septiembre y noviembre de 2002 y publicado en abril de 2003.

¹⁰ A/59/695-S/2005/72, párr. 148.

toma de rehenes en la escuela de Beslan en el Cáucaso septentrional en 2004. Preocupa mucho la utilización de niños en ataques suicidas y el hecho de que tales ataques se dirijan de manera desproporcionada contra los civiles y a menudo ocurran en lugares de culto, plazas y otros lugares públicos. Como afirmó recientemente la Asamblea General, “los actos, métodos y prácticas de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituyen actividades cuyo objeto es la destrucción de los derechos humanos”¹¹. También son sumamente preocupantes las situaciones en que se aplican a los niños marcos jurídicos poco claros, así como las medidas contra el terrorismo que violan las normas internacionales de la justicia juvenil.

15. Si bien en el último decenio se han hecho progresos importantes en relación con las minas antipersonal, con lo que ha disminuido notablemente el número de víctimas, la proliferación de las armas pequeñas y armas ligeras y otras municiones improvisadas y la facilidad con que se pueden obtener siguen poniendo en peligro a los niños. La gran disponibilidad de armas pequeñas y armas ligeras y su uso indebido pueden contribuir al mantenimiento de una cultura de la violencia y al “imperio de las armas”. En aproximadamente 85 países en situación de conflicto o que salen de un conflicto, artefactos explosivos de diversa índole siguen matando y mutilando niños.

16. Aunque pueden haber surgido conflictos con nuevas características, las repercusiones de éstos sobre los niños siguen siendo tan terribles como siempre. En este examen se llegó a la conclusión de que tratar de dar cifras globales daría lugar a resultados inexactos, por lo que se optó más bien por describir cuestiones y contextos específicos que mostraran las repercusiones de los conflictos sobre los niños.

17. El marco que propone el Secretario General para el régimen de vigilancia y presentación de informes sobre situaciones de conflicto armado, a saber, las infracciones más graves que deberían ser objeto de una atención especial, proporciona un punto de partida para examinar las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños¹².

18. El asesinato o la mutilación de niños se definen como cualquier acción que tenga como resultado la muerte o una lesión, cicatriz, desfiguración o mutilación permanentes o causantes de discapacidad. Con la distinción cada vez menor entre civiles y combatientes, como se ha descrito antes, mueren muchos niños. A menudo las amenazas persisten incluso tras el cese de las hostilidades; los cientos de miles de bombas de racimo que quedaron en el Líbano en 2006 suponen un riesgo especial para los niños, pues contaminan mucho los recintos de las escuelas y las tierras agrícolas. Más de una tercera parte de las víctimas de los restos explosivos de guerra en todo el mundo son niños.

19. Si bien a nivel normativo en el decenio pasado se avanzó notablemente en cuanto a abordar el reclutamiento y la utilización de niños soldados, grandes cantidades de niños y niñas siguen prestando servicios como combatientes, cocineros, cargadores y mensajeros y siguen siendo utilizados para fines sexuales. Desde 2002, el Secretario General proporciona listas de partes que reclutan o

¹¹ Resolución 60/288, séptimo párrafo del preámbulo.

¹² A/59/695-S/2005/72, párr. 68.

utilizan niños en situaciones de conflicto armado en 18 países¹³. Esta cifra constituye la estimación más optimista; en 2004, la Coalición para Impedir la Utilización de Niños Soldados vio indicios de reclutamiento o utilización ilegales de niños en 43 países¹⁴.

20. Los ataques contra escuelas y hospitales, que incluyen la ocupación, el bombardeo o la destrucción de instalaciones, así como el daño causado al personal, han aumentado drásticamente en los últimos años. Tales ataques no sólo perjudican de manera directa a las personas afectadas sino que, además, limitan gravemente el acceso de otras personas a los servicios esenciales. Un estudio reciente encargado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura proporciona estadísticas sombrías sobre ataques contra escuelas, maestros y estudiantes¹⁵. En el Afganistán, en el primer semestre de 2006 se cometieron más de 100 ataques con bombas, fuego provocado y misiles contra instalaciones educativas, y aproximadamente 105.000 niños no pudieron asistir a las clases debido a la inseguridad¹⁶.

21. La violación de niños y su sometimiento a otros actos graves de violencia sexual siguen siendo prácticas generalizadas en casi todas las situaciones de conflicto y pueden tomar la forma de esclavitud sexual, prostitución forzada, mutilación sexual u otras formas de brutalidad. En la República Democrática del Congo, el entorno de impunidad ha dado lugar a una violencia sexual generalizada, y un alarmante 33% de las víctimas son niños¹⁷. La violencia basada en el género a menudo conduce a problemas de salud graves y prolongados, como embarazos precoces, fístulas, infecciones, VIH/SIDA y traumas psicológicos. Las víctimas de la violación sexual y los niños que nacen como consecuencia de una violación sexual se ven a menudo marginados. En Rwanda y en la República Democrática del Congo, por ejemplo, a los niños que nacen tras una violación sexual se los llama a veces “niños del odio” y a veces incluso “niños del enemigo”.

22. El secuestro de niños puede tener motivos políticos o fines de reclutamiento, explotación sexual o trabajo forzado. Se estima que el número de secuestros en el norte de Uganda desde que comenzó el conflicto asciende a 25.000¹⁸. En los informes recientes del Secretario General se señalan secuestros en Burundi, el Chad, Côte d’Ivoire, Nepal —donde entre 2002 y 2006 los maoístas secuestraron a unos 22.000 estudiantes—, la República Democrática del Congo, Somalia, Sri Lanka y el Sudán.

23. La denegación de acceso a la asistencia humanitaria para los niños, sea de manera deliberada o como resultado del deterioro de la situación de seguridad, priva a los niños de la asistencia y viola sus derechos básicos, entre ellos el derecho a la vida. Según un informe del Secretario General, en el Chad en 2006, elementos armados robaron 118 vehículos de asistencia humanitaria, con lo que se obstruyeron seriamente los esfuerzos humanitarios¹⁹.

¹³ Se mencionan los países con el único fin de indicar la localización o la situación en que las partes infractoras cometen las violaciones de que se trata.

¹⁴ *Child Soldiers Global Report 2004*.

¹⁵ ED/EFA/2007/ME/18.

¹⁶ A/61/529-S/2006/826, párr. 14.

¹⁷ S/2007/391, párr. 40.

¹⁸ S/2007/260, párr. 10.

¹⁹ S/2007/400, párr. 47.

24. Otras prácticas relacionadas con el conflicto tienen repercusiones importantes en la vida de los niños, aunque no figuran en la lista de las seis infracciones más graves. La detención ilegal ha sido señalada como una infracción que requiere mayor atención. En abril de 2007, la Representante Especial expresó su preocupación por la detención de 400 niños palestinos confinados en cárceles israelíes, a menudo por delitos menores, a quienes a menudo se les deniega la visita de familiares y el debido proceso y a veces se les juzga en tribunales militares, en violación de las normas de la justicia de menores.

25. El desplazamiento forzado desarraiga a los niños y los jóvenes en un momento de sus vidas en que más necesitan estabilidad. Durante la huida y el desplazamiento, los niños pueden quedar separados de sus familias, lo que los expone aún más a la explotación y los abusos. En los análisis realizados para este estudio se encontró que en 2006, entre la población que vivía sometida a los efectos del desplazamiento, había unos 18,1 millones de niños; se estimaba que, dentro de ese grupo de niños, unos 5,8 millones eran refugiados y 8,8 millones desplazados internos²⁰.

26. Durante un conflicto y después de éste, aumenta drásticamente el riesgo de explotación y abusos sexuales. Esto es algo que quizá hayan hecho más patente las persistentes denuncias de explotación y abusos sexuales de menores por integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz. El Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha reconocido el carácter endémico y las dimensiones de explotación del problema, y ha señalado que algunas de las denuncias se referían a niñas de apenas 13 años que recibían comida a cambio de servicios sexuales.

27. Con cada vez más frecuencia se obliga a los niños a realizar trabajos peligrosos, a medida que las partes buscan nuevas fuentes de ingresos para sostener sus campañas militares. En la República Democrática del Congo, donde el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas encargado de examinar la explotación ilegal de los recursos naturales y otras riquezas de ese país determinó que la guerra tenía que ver sobre todo con el acceso a los principales recursos minerales, su control y su comercio²¹, es común que los niños trabajen en minas y sean utilizados para traficar o como guardias de seguridad.

28. Sea como causa o como consecuencia, los conflictos constituyen un obstáculo importante para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio:

a) De los 20 países que tienen la mayor tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, 15 experimentan en la actualidad emergencias complejas en al menos una parte del país;

b) Al menos el 50% de los niños en edad escolar no escolarizados en primaria viven en países afectados por conflictos²².

²⁰ Las cifras que se presentan aquí se han determinado mediante una combinación de datos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente, el Comité de los Estados Unidos para los Refugiados y los Inmigrantes y el Centro de Vigilancia de los Desplazados Internos, del Consejo Noruego para los Refugiados.

²¹ Véase S/2003/1027.

²² Save the Children, "Last in line, last in school: how donors are failing children in conflict-affected fragile states", 2007.

29. La desintegración de los servicios sociales básicos que acompaña a los conflictos debilita aún más los mecanismos de lucha contra la adversidad. Por ejemplo, en Sierra Leona, en el período inmediatamente posterior a la guerra, más del 60% de las unidades de atención sanitaria no funcionaban. En el sur del Sudán, la atención insuficiente del estado nutricional de los adolescentes contribuyó en cierto momento a tasas de mortalidad diaria de más de 20 por cada 10.000 personas²³. En cuanto a la educación, en el norte de Uganda son comunes las clases de 200 o más estudiantes hacinados, con muy pocos libros y con maestros que tienen muy poca capacitación profesional. En contextos como los del Chad, Darfur y el Iraq, el reducido acceso y disponibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento han provocado un aumento de la diarrea crónica y reducido la asistencia a la escuela, sobre todo por parte de las niñas.

30. Los sistemas de protección social están recargados más allá de sus posibilidades, por lo que los niños huérfanos, discapacitados o vulnerables por otros motivos pueden requerir especial atención. Los niños y los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo. Los niños pequeños son más vulnerables a evidentes riesgos para la salud, las adolescentes pueden ser blanco de actos de violencia sexual y los adolescentes pueden ser seleccionados para el reclutamiento. Los conflictos y sus consecuencias pueden durar todo el período de la niñez y de la adolescencia, con lo que empeoran los riesgos físicos, sociales, emocionales y cognitivos.

31. En un mundo globalizado, la desestabilización local y regional tiene repercusiones mundiales. La adopción de medidas para responder a las repercusiones de los conflictos es una obligación moral; pero, además, la protección redundante en interés de la seguridad directa de todos los Estados.

III. Compromiso político y Marco jurídico y normativo

*“La gente ve la violencia, crece con ella y la conoce. La reproduce...
No hay nada que detenga la violencia, hay impunidad.”
– Niño de Haití*

32. El estudio Machel dio lugar a una movilización global que arrojó resultados en las esferas políticas y jurídicas internacionales. Sin embargo, diariamente se cometen violaciones generalizadas contra los niños, por lo que se requieren medidas y compromisos concertados adicionales. La Asamblea General ocupa un lugar excepcional para ahondar su compromiso, abordando de manera sistemática todas las violaciones cometidas contra los niños y todas las repercusiones a las que hacen frente los niños en situaciones de conflicto armado.

33. Entre las medidas intergubernamentales importantes al respecto se incluyen los objetivos de desarrollo del Milenio, todos los cuales tienen repercusiones sobre los niños, y seis de ocho se centran específicamente en ellos. En 2002, en su período extraordinario de sesiones sobre la infancia, la Asamblea General aprobó el documento final del período de sesiones, titulado “Un mundo apropiado para los niños”²⁴, cuyas cuatro esferas de objetivos dan un marcado impulso a los objetivos

²³ Salama, P., Spiegel, P., Talley, L., and Waldman, R., “Lessons learned from complex emergencies over the past decade”, *Lancet* 2004; 364: 1801 a 1813.

²⁴ Resolución S-27/2, anexo.

de desarrollo del Milenio. Los países afectados por los conflictos suelen mostrar progresos limitados en el logro de las metas e indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio y de los compromisos de “Un mundo apropiado para los niños”, y a veces incluso retrocesos. En lugar de concluir que esos objetivos son demasiado ambiciosos, se deben acelerar los esfuerzos para su consecución.

34. En la resolución 1261 (1999) del Consejo de Seguridad se manifestó que la protección de los niños era una cuestión de paz y seguridad, y a partir de ella el Consejo comenzó a examinar periódicamente la situación de los niños en los conflictos armados. Desde entonces, los informes del Secretario General al Consejo sobre los niños en los conflictos armados han proporcionado los fundamentos esenciales para las medidas que los Estados Miembros y otros interesados deben adoptar en cada situación específica.

35. Una innovación en la manera de abordar la conducta de las partes en conflicto surgió tras la aprobación de la resolución 1379 (2001) del Consejo de Seguridad, en la que se recomendaba que el Secretario General proporcionara una lista de las partes en conflictos armados que reclutaran o utilizaran niños. En su resolución 1460 (2003), el Consejo de Seguridad instó a las partes a que establecieran y pusieran en práctica planes de acción claros y con plazos precisos para poner término a todas las violaciones contra los niños. Los planes de acción proporcionan un mecanismo para comprometer a las partes a que adopten medidas prácticas para cumplir las obligaciones que les incumben con respecto a los niños. El Consejo ya expresó su intención de adoptar medidas concretas contra los autores de violaciones que aparecen en las listas, pero es urgente actuar a este respecto.

36. Otro hito fue la aprobación de la resolución 1612 (2005), en la que el Consejo de Seguridad estableció un mecanismo de supervisión y presentación de informes y el Grupo de Trabajo sobre los niños y los conflictos armados. En agosto de 2007, el Grupo de Trabajo había examinado 10 informes nacionales, formulado recomendaciones concretas para cada contexto y tomado medidas tales como declaraciones públicas a las partes formuladas por el Presidente. Gracias a la resolución 1612 (2005), algunos países, entre ellos Myanmar, Nepal, Sri Lanka y Uganda, están tomando medidas graduales para establecer mecanismos, independientemente de que estén o no en el programa del Consejo.

37. El éxito sostenido del Grupo de Trabajo dependerá de la fuerza de sus recomendaciones. Todos los Estados deberán seguir oportunamente sus recomendaciones y conclusiones. Además, si bien se ha hecho hincapié en el reclutamiento y la utilización de los niños soldados, es necesario prestar una atención similar a todas las infracciones graves contra los niños.

38. En el estudio Machel se instó a los órganos regionales y subregionales a que formularan planes de acción para proteger a los niños. Si bien se han hecho algunos progresos, el compromiso de los órganos regionales sigue siendo desigual. El establecimiento de una dependencia de protección en la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental en 2002 fue una iniciativa prometedora, pero la dependencia dejó de existir en noviembre de 2006. Las directrices de la Unión Europea sobre los niños y los conflictos armados y su estrategia de aplicación, que incluyen formas de contribuir al mecanismo establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 1612 (2005), son un importante hito con grandes posibilidades. Los órganos regionales deben definir políticas sobre los niños

afectados por conflictos armados y promover el cumplimiento de las normas internacionales mediante, entre otras cosas, mecanismos de exámenes entre pares.

39. Durante los últimos 10 años se ha registrado una creciente inclusión de la cuestión de los niños en un conjunto amplio de negociaciones, acuerdos y actividades de mantenimiento y consolidación de la paz. Asimismo, las preocupaciones relativas a los niños se han incluido de forma más sistemática en los programas y tratados de paz. Las cláusulas relativas a los niños que se incorporen en los acuerdos de paz deben ser concretas y sus metas alcanzables.

40. Siguen existiendo problemas para garantizar el cumplimiento. Por ejemplo, aunque en el Acuerdo General de Paz del Sudán se incluyó un punto de referencia concreto para desmovilizar a todos los niños soldados en un plazo de seis meses a partir de la firma del Acuerdo, se estimó que un año más tarde sólo se había liberado a unos 1.000 niños, a pesar de estimaciones relativas a la presencia importante de niños en las fuerzas armadas y en otros grupos armados²⁵. Es necesario establecer mecanismos de supervisión sólidos y mantener el diálogo continuo con todas las partes para garantizar el cumplimiento de sus compromisos.

Marco jurídico y normativo: instrumentos y normas

41. Desde el estudio Machel se han hecho progresos considerables tanto en el desarrollo de un marco jurídico y normativo internacional como en la aprobación de instrumentos en el plano nacional.

42. Los progresos han sido especialmente notables en la cuestión del reclutamiento y la utilización de niños. El reclutamiento de niños menores de 15 años y su participación directa en las hostilidades quedaron prohibidos en los Protocolos adicionales de los Convenios de Ginebra; por su parte, el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, aprobado en 2000, estableció en detalle las normas contra la utilización de niños en los conflictos armados y elevó a 18 años la edad mínima de participación. La Convención No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo, que califica la labor de los niños soldados como una de las peores formas de trabajo infantil, y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano son otros ejemplos de progreso.

43. La comunidad internacional se movilizó con considerable éxito para luchar contra la amenaza que plantean las minas antipersonal y aprobó la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción. Esta Convención cuenta con 2 firmas y 154 ratificaciones, y 34 grupos armados no estatales se han comprometido con sus objetivos. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo brindan orientaciones a los Estados sobre, por ejemplo, cómo prestar mejor asistencia a las víctimas de las minas y de los restos explosivos de guerra. Digno de apoyo es el proceso que se puso en marcha con la Declaración de Oslo a fin de crear un instrumento jurídicamente vinculante para prohibir las municiones en racimo antes de finales de 2008.

²⁵ S/2006/662, párr. 50.

44. El enjuiciamiento de delitos contra los niños ha progresado considerablemente. En 1998, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional estableció una herramienta vital para hacer frente a la impunidad al codificar las infracciones graves contra los niños. La Corte ha inculcado a comandantes ugandeses y congoleños por el reclutamiento y la utilización de niños en las hostilidades.

45. Los tribunales especiales han sentado precedentes importantes al exigir responsabilidades a los autores de delitos. La decisión del Tribunal Especial para Sierra Leona de que el reclutamiento o la utilización de niños menores de 15 años en las hostilidades constituye un crimen de guerra en virtud del derecho internacional consuetudinario, y su reciente condena de comandantes militares por reclutar niños son logros notables. El Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Rwanda sentaron precedentes vitales para el enjuiciamiento de la violación y la violencia sexuales como crímenes de lesa humanidad e instrumentos de genocidio.

46. Algunos sistemas jurídicos nacionales también han adoptado medidas para exigir responsabilidades a los autores de delitos. En marzo de 2007, un tribunal local en la República Democrática del Congo enjuició y condenó a un comandante militar por el reclutamiento y la utilización de niños.

47. Se han conseguido avances decisivos en lo relativo a la participación de los niños en los procesos judiciales. La Corte Penal Internacional excluyó la posibilidad de enjuiciar a los niños y aprobó procedimientos adecuados a la infancia y medidas para proteger a los niños que participan como testigos. Los niños también desempeñan una función importante en los procesos de justicia de transición nacionales. La Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona proporciona un modelo para velar por que los niños participen en todo el proceso, mediante, entre otras cosas, la elaboración de una versión del informe final adaptada a los niños.

48. Las normas internacionales de justicia de menores para el tratamiento de los niños delincuentes reciben ahora un respaldo más frecuente de los Estados. Sin embargo, su aplicación en situaciones de conflicto ha sido limitada, lo que a menudo ha dado lugar a detenciones prolongadas y arbitrarias, arrestos ilegales y torturas. Los Estados deben observar las normas de justicia de menores en todo momento —en relación con el acceso a la asistencia jurídica, la protección, y la separación de los adultos— y sólo deben recurrir a la detención como último recurso.

49. A pesar de la amplia y rápida aceptación de las normas jurídicas internacionales para la protección de los niños en los conflictos armados, sigue existiendo una laguna considerable entre las normas y su aplicación. Concretamente, en relación con el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, no se han promulgado suficientes leyes a nivel nacional. El Comité de los Derechos del Niño, mediante su examen de los informes de los países y su esbozo de medidas de aplicación en el plano nacional, desempeña una importante labor para colmar esa laguna. Si bien los Estados tienen la obligación de presentar informes sobre la aplicación, muchos de ellos lo hacen con retraso. Los Estados deben cumplir sus obligaciones de presentación de informes al Comité y garantizar el seguimiento oportuno y sostenido de las recomendaciones del Comité en el plano nacional.

50. En algunos casos, los problemas operacionales también pueden dificultar la aplicación. Los niños que han sido víctimas pueden encontrar obstáculos a la justicia, como la falta de protección de los testigos, de apoyo y asistencia jurídica. La ratificación de los instrumentos internacionales debe estar acompañada de una reforma amplia que incluya la revisión de las leyes nacionales pertinentes, el establecimiento de procedimientos favorables a la infancia y la capacitación de todos los actores.

51. La legislación nacional también ha de incorporar disposiciones laborales y relativas a la información que deben proporcionar los agentes del sector privado cuyas actividades en situaciones de conflicto pueden estar relacionadas con la explotación de niños.

52. Con respecto a la necesidad de adoptar medidas concretas para controlar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, como se pide en las resoluciones 1460 (2003), 1539 (2004) y 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, un tratado internacional sobre el comercio de armas que establezca normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales podría ayudar a reducir el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras y sus repercusiones perjudiciales sobre los niños.

53. Ante la perturbadora dicotomía entre los progresos logrados en las normas en el plano internacional y la prevalencia de violaciones graves de los derechos de los niños en el terreno, es evidente que sigue siendo necesario que el compromiso político y las normas jurídicas se traduzcan en beneficios tangibles para los niños.

IV. Adelantos en el sistema

“No tenemos futuro. Nadie nos garantiza nada. Las instituciones que adoptan decisiones no conocen las dificultades en las que vivimos. Este es el único lugar donde se nos escucha.”
– Niño de Kosovo

54. En el último decenio, en el sistema se han producido muchos adelantos con respecto a la situación de los niños afectados por conflictos armados. Se han empezado a aplicar nuevas políticas, directrices e iniciativas intergubernamentales e interinstitucionales de integración y coordinación a fin de mejorar la respuesta de los Estados, las Naciones Unidas y otros agentes. A pesar de ello, es necesario invertir más, en particular en la vigilancia, la presentación de informes y la creación de capacidad, y promover la coherencia de estas actividades. Además, la participación de los niños sigue sin recibir apoyo suficiente.

55. Las políticas y directrices aprobadas en el último decenio son complementos esenciales de los progresos en el campo de las normas jurídicas internacionales. Algunos importantes instrumentos intergubernamentales que proporcionan orientación sobre los niños afectados por los conflictos son los Principios rectores aplicables a los desplazamientos internos (1998), las Directrices de las Naciones Unidas sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos (2005) y los Compromisos de París (2007).

56. El estudio Machel percibió una preocupante denegación de explotación y abusos sexuales, por lo que en el boletín del Secretario General sobre las medidas

especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales²⁶ se han institucionalizado medidas disciplinarias consecuentes para los funcionarios y el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que han llevado a otros agentes a crear sus propios códigos de conducta.

57. Las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración (2006) y los Principios de París: principios y directrices sobre niños vinculados a fuerzas armadas (2007) son un gran paso hacia adelante y hay que proceder a su aplicación efectiva. Como parte de esta tarea, será necesario incorporar sistemáticamente en la nueva labor de reforma del sistema de seguridad las actividades de desarme, desmovilización y reintegración de los niños, la capacitación en el ámbito de los derechos y los asuntos jurídicos.

58. Otras normas y directrices interinstitucionales reflejan un mayor énfasis en la responsabilidad humanitaria y proporcionan marcos para mejorar la calidad y la eficacia de las respuestas. Estos instrumentos son los siguientes:

a) Carta Humanitaria y normas mínimas de respuesta humanitaria en casos de desastre del Proyecto Esfera (2000), con revisiones e indicadores y orientaciones centrados en los niños (2004);

b) Directrices operacionales sobre la alimentación de lactantes y niños pequeños en situaciones de emergencia (2001);

c) Principios rectores interinstitucionales aplicables a los niños no acompañados o separados de sus familias (2004);

d) Normas mínimas para la educación en situaciones de emergencia, crisis crónicas y primeras etapas de la reconstrucción (2004);

e) Política interinstitucional de las Naciones Unidas sobre la coordinación eficaz de las actividades relativas a las minas (2005);

f) Directrices del Comité Permanente entre Organismos para las intervenciones contra el VIH/SIDA en situaciones de emergencia (2004), las intervenciones contra la violencia por motivos de género en situaciones de emergencia (2005) y de promoción de la salud mental y apoyo psicosocial en situaciones de emergencia (2007).

59. También se han establecido instrumentos para regular las empresas, por ejemplo los Principios de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las normas de derechos humanos de las Naciones Unidas para las actividades empresariales y una serie de principios para las actividades empresariales, como los del Pacto Mundial. Con una participación activa, el sector privado puede impulsar estas iniciativas para introducir cambios reales en la situación de los niños.

60. Igual que la dificultad de avanzar en el marco jurídico internacional es llevarlo al terreno de la práctica, la aplicación de estas políticas y directrices requiere un compromiso político, una difusión amplia, la adaptación a las circunstancias locales y recursos suficientes.

²⁶ ST/SGB/2003/13.

Integración y coordinación en las Naciones Unidas

61. El papel del UNICEF, que es el organismo principal que se ocupa de las cuestiones de los niños, y el papel del Representante Especial son fundamentales para la labor de las Naciones Unidas en la esfera de los niños y los conflictos armados. Desde que se estableció a raíz del estudio Machel, la Oficina del Representante Especial ha desempeñado una función crítica en el sistema de las Naciones Unidas. La Oficina organiza actividades de promoción de alto nivel, incluso enviando misiones al terreno cuando se producen determinadas situaciones preocupantes, informa a la Asamblea General, prepara el informe anual del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre los niños y los conflictos armados, y junto con el UNICEF y los equipos de las Naciones Unidas en los países, contribuye decisivamente al mecanismo de supervisión y presentación de informes establecido en virtud de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad.

62. El Equipo especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que encabeza el Representante Especial, reúne a otras entidades competentes de las Naciones Unidas. Aunque habitualmente la labor del Equipo se ha orientado a preparar informes anuales para el Consejo de Seguridad, es necesario hacer un mayor esfuerzo para emprender trabajos específicos de información y deliberaciones estratégicas sobre cuestiones relacionadas con los niños y los conflictos armados.

63. Los intereses de la infancia se han incorporado mejor en los procesos de adopción de decisiones de las Naciones Unidas: los comités ejecutivos examinan periódicamente esos intereses y los han tratado en sus deliberaciones sobre la responsabilidad de la protección y sobre el estado de derecho. Las cuestiones relacionadas con los niños también deberían incluirse en los programas de otros foros intergubernamentales e interinstitucionales, incluidos el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo de Consolidación de la Paz y el Equipo del marco interdepartamental sobre la alerta temprana y la prevención.

64. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el UNICEF y el Representante Especial han colaborado desde 1999 para lograr que las operaciones de mantenimiento de la paz tengan en cuenta las cuestiones relacionadas con los niños y cuenten con asesores de protección de menores. Ello ha aumentado su capacidad de reunir información sobre las violaciones cometidas contra los niños y ha llevado a incluir la protección de los niños en los cursos de orientación para el personal de mantenimiento de la paz. Es necesario desarrollar una buena colaboración entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y otros agentes pertinentes, tanto en las sedes como sobre el terreno; y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe tener en la Sede más expertos en protección de menores.

65. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) envía a personal especializado en las primeras etapas de las respuestas, y requiere evaluaciones participativas anuales como parte de su estrategia de incorporación de la perspectiva de edad, género y diversidad en la actividad general. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hace nuevo hincapié en los jóvenes y los conflictos, y el UNFPA se concentra en los programas de salud reproductiva y lucha contra el VIH dirigido a jóvenes. Estas actividades deberían ampliarse y reforzarse.

66. La reforma de las actividades humanitarias del Comité Permanente entre Organismos tiene como objetivo asegurar una mayor coordinación, previsibilidad y responsabilidad en las respuestas de emergencia. Los coordinadores de la asistencia humanitaria consultados para este examen estratégico dijeron que los dirigentes de las operaciones de las Naciones Unidas en el terreno y los agentes humanitarios se estaban responsabilizando más por las cuestiones relacionadas con los niños. Los intereses de los niños en situaciones de emergencia se han ido reconociendo cada vez más, por lo cual se están estableciendo grupos de trabajo específicos en los ámbitos de la protección y de la salud y la educación.

Cooperación con los agentes de la sociedad civil

67. Las organizaciones no gubernamentales pueden desempeñar una función crítica en la promoción de los intereses de los niños y el apoyo a los niños afectados por conflictos armados. Después del estudio Machel, en 1998 se formó la Coalición para poner fin a la utilización de niños soldados, que contribuyó a los trabajos que llevaron a la aprobación del Protocolo facultativo. La Red Institucional para la educación en situaciones de emergencia, establecida en 2000, ha elaborado una serie de normas mínimas sobre la educación a partir de las recomendaciones formuladas en el estudio Machel.

68. Con el interés cada vez mayor de las empresas por la responsabilidad social, el sector privado está desempeñando un papel de diferentes maneras. Cuando las investigaciones de las Naciones Unidas en Sierra Leona y la República Democrática del Congo mostraron la complicidad de algunas empresas internacionales, algunas empresas serias empezaron a regular las corrientes comerciales y a apoyar las normas de derechos humanos. Un buen ejemplo es la Alianza Diamantes para la Paz en Sierra Leona, que ha reunido a dos importantes compradores de diamantes con el Gobierno, organizaciones no gubernamentales y donantes para administrar la producción, controlar la violencia y prohibir la utilización del trabajo infantil. La ampliación de las alianzas públicas/privadas podría abordar los efectos de la guerra en los niños.

69. Aunque a veces los medios de difusión contribuyen a agravar situaciones con imágenes de violencia o mensajes imparciales, tienen grandes posibilidades de influir positivamente, por ejemplo proporcionando a los niños y a los jóvenes la oportunidad de expresar sus propias ideas y opiniones. A pesar de la inestabilidad que reina en algunas regiones de Somalia, la radio llega a mucha gente; de hecho, uno de los grupos elegidos para este examen participó a través de un programa de radio dirigido por jóvenes.

Participación de niños y jóvenes

70. En el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se garantiza su participación. Aunque están aumentando las oportunidades para que los niños y jóvenes afectados por conflictos participen en algunas actividades, todavía participan muy poco en la adopción de decisiones. En los trabajos que se organizaron para este examen en Uganda septentrional, la Women's Commission for Refugee Women and Children determinó que la participación se entendía de diversas maneras y que la mayor parte de los agentes humanitarios hacía hincapié en la participación en obras de teatro o actividades deportivas y no en la adopción de decisiones.

71. Una forma común de participación es establecer clubes y grupos organizados. En la región de Gulu, en Uganda septentrional, hay más de 200 grupos de jóvenes registrados que proporcionan servicios sociales y apoyo a las comunidades, por ejemplo, organizando actividades de sensibilización sobre el VIH/SIDA y actividades de generación de ingresos, a pesar de que no tienen apoyo financiero sistemático.

72. Cuando los niños tienen acceso a la información, son miembros de organizaciones y participan en la adopción de decisiones que los afectan, tienen más medios para protegerse, sobrevivir y desarrollarse. Las situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto suelen caracterizarse por una intensa politización; es necesario hacer un mayor esfuerzo para entender las motivaciones de los jóvenes y responder a fin de facilitar la participación y el cambio de forma no violenta.

Vigilancia, presentación de informes y análisis

73. Como se ha indicado, el mecanismo de supervisión y presentación de informes establecido en virtud de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad es un hito importante que ayuda al Consejo a obtener la información que necesita para adoptar medidas. El Representante Especial del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, en cooperación con el UNICEF, debería seguir desempeñando una función de coordinación a este nivel. Sin embargo, la capacidad operacional continúa siendo insuficiente y requiere la asignación de más recursos financieros y humanos para las entidades de las Naciones Unidas y otros agentes importantes. Se necesita hacer un mayor esfuerzo para utilizar los distintos sistemas de presentación de informes de las misiones de mantenimiento de la paz, el ACNUR, el ACNUR, el UNICEF y otros, incluidas las organizaciones de la sociedad civil. Sobre todo, es importante lograr que el mecanismo de supervisión y presentación de informes sea más eficaz a la hora de determinar las respuestas programáticas.

74. Aparte del mecanismo establecido en virtud de la resolución 1612 (2005), es necesario fortalecer los análisis de la información sobre los niños en los distintos sistemas de supervisión y presentación de informes en países afectados por conflictos. La reunión de datos suele presentar problemas y los datos no suelen desglosarse suficientemente por región geográfica, edad y género. Los sistemas nacionales de vigilancia de los servicios de salud, educación y sociales son componentes esenciales de los sistemas de información y deberían fortalecerse para apoyar los análisis. Las encuestas de indicadores múltiples por conglomerados del UNICEF, que se llevan a cabo cada tres años, proporcionan muchos datos estadísticos sobre la situación de los niños y podrían adaptarse para los países afectados con conflictos.

75. Es necesario establecer un marco común y un sistema inclusivo para recoger mejor la variedad de datos cualitativos disponibles en esos sistemas, además de la documentación más común sobre incidentes. Es necesario que los distintos organismos, especialmente el UNICEF y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios determinen las actividades y sistemas existentes, aclaren el objetivo de la reunión de datos, diseñen un marco de vigilancia mundial, unifiquen definiciones e indicadores y establezcan un sistema común de gestión de la información.

76. Las investigaciones también deben ajustarse de una manera más sistemática a las necesidades en el terreno y deben identificarse modelos prometedores. Aunque han aumentado las investigaciones y las asociaciones académicas con respecto a algunas cuestiones, los resultados no son suficientemente rigurosos ni comparables y, en general, no ayudan a medir los efectos a largo plazo.

Capacitación y financiación

77. En el último decenio se han mejorado los proyectos de fomento de la capacidad para reforzar la atención y la protección de los niños afectados por conflictos armados. Un ejemplo es la iniciativa de capacitación interinstitucional Acción en favor de los Derechos del Niño, que se usa en todo el mundo con distintos interesados locales, incluidos la policía y el ejército, los funcionarios públicos y los niños. Sigue habiendo problemas en todos los planos: en los planos nacional y mundial deben hacerse esfuerzos más sistemáticos para mejorar la capacidad de hacer frente a un aumento de las necesidades, analizar los problemas, crear instrumentos profesionales y organizar actividades de capacitación.

78. Desde el estudio Machel se han establecido nuevos mecanismos de financiación, por ejemplo, la iniciativa relativa a las buenas prácticas en materia de donaciones humanitarias, el Fondo central para la acción en casos de emergencia y los fondos humanitarios comunes. A pesar de algunas mejoras, no suele presentarse información desglosada, por lo cual es difícil discernir el grado en que las modalidades de financiación se corresponden con las necesidades de los niños. El socorro a corto plazo, por sí solo, no es una respuesta apropiada o efectiva a los conflictos; continúa dándose apoyo humanitario para períodos cortos que van de 3 a 6 meses, pero el apoyo debería asegurar de una forma más sistemática la sostenibilidad de los programas para niños.

79. Para el presente examen se estudió una serie de llamamientos consolidados (2003-2006) para 11 países afectados por conflictos armados. La mayoría de los planes comunes de acción humanitaria incluían a los niños como parte de los “grupos vulnerables”, desviando así la atención de las prioridades especiales de los niños. Los fondos destinados a actividades de protección de los niños representaban en promedio un 22% del total de las contribuciones hechas a esos llamamientos y destinadas a la protección de los niños, desde un 4% en Somalia hasta un 46% en Liberia. Un análisis reciente de la Alianza Internacional Save the Children reveló que, entre 2003 y 2005, los Estados frágiles afectados por conflictos habían recibido menos de una quinta parte de toda la asistencia destinada a la educación, a pesar de que alrededor de la mitad de todos los niños no escolarizados del mundo vivían en esos Estados. La falta de recursos para niños afectados por conflictos es tan grande que es evidente que la financiación debe aumentar de una forma sustancial.

V. Hacia una respuesta amplia

“Las organizaciones no gubernamentales y las Naciones Unidas han estado trabajando en nuestras regiones y nos han ayudado. Ahora todas se van y eso empeora la situación.”

– Niño de Sri Lanka

80. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos de los niños. En colaboración con los organismos de las

Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, los Estados deberían:

- a) Proporcionar acceso a una amplia gama de servicios básicos de calidad;
- b) Establecer sistemas de protección y mecanismos de apoyo;
- c) Abordar cuestiones especiales como la reintegración en la comunidad, la violencia por motivos de género, la justicia de transición y la consolidación de la paz.

81. La salud, la nutrición, la educación, el agua y el saneamiento y la vivienda forman parte de las necesidades diarias de todos los niños. En los últimos años se han hecho progresos para combinar los principios humanitarios y los principios del desarrollo en estos sectores. Las iniciativas destinadas a prestar servicios básicos requieren apoyo y la adaptación a los sistemas existentes de los gobiernos o de la sociedad civil, incluso cuando en ellas participan proveedores no estatales.

82. Durante un conflicto, un problema común de la prestación de servicios es que debe ampliarse en zonas geográficas vastas y a menudo inseguras. Se necesita una infraestructura y también se necesitan fondos para sufragar los gastos periódicos y la formación de maestros, personal sanitario, nutricionistas y otros. Estas dificultades se agravan con la renuencia de los donantes a invertir mientras sigue el conflicto. La prestación de servicios básicos para los niños no debe considerarse un dividendo de la paz porque el desarrollo físico y psicológico de los niños no puede aplazarse.

83. Cuando proceda, y sin eludir la obligación de respetar el derecho internacional humanitario, deberían alentarse medidas especiales y de promoción entre las partes en conflicto a fin de asegurar que los niños tengan acceso a los servicios. Los días de tregua y los períodos obligatorios de cesación del fuego en el Afganistán, Nepal, el Sudán y Uganda demuestran que las negociaciones con las partes pueden facilitar las campañas de salud. En algunos lugares de Nepal se evitó la interrupción de las clases gracias a una campaña nacional “Los niños como zonas de paz”.

84. Es indispensable que los servicios básicos sean asequibles para que toda la población, incluidos los más pobres y vulnerables, tengan acceso a ellos. La eliminación del pago de la matrícula escolar ha dado lugar a un gran aumento de la matrícula en varios países, incluso en países que salen de un conflicto; sin embargo, es necesario ayudar a las familias pobres para que puedan costear material como libros de texto y prendas de vestir adecuadas. También debería promoverse la eliminación de las tarifas de los servicios de salud cuando impidan el acceso de los niños a estos servicios, pero deberían aplicarse planes claros y organizarse actividades de vigilancia para impedir que no se pidiera a los usuarios un pago extraoficial con el que sustituir los ingresos antes generados por las tarifas.

85. La salud y la nutrición van de la mano en las respuestas a situaciones de emergencia: ninguna logra reducir la morbilidad y la mortalidad sin la otra. Unas cuantas intervenciones conocidas pueden reducir drásticamente la mortalidad infantil y cada vez más se van aplicando enfoques integrados, por ejemplo, la distribución de vitamina A o de medicamentos antihelmínticos durante campañas de inmunización contra el sarampión o la poliomielitis. También son cada vez más importantes los enfoques comunitarios; por ejemplo, los niños que padecen malnutrición grave se tratan cada vez más en el hogar con alimentos terapéuticos

listos para el consumo, y la experiencia en Darfur y el Chad demuestra que de esta manera se recuperan más niños y los costos son menores. Aunque la salud reproductiva se ha integrado en mayor medida en las respuestas humanitarias, es necesario llegar a los adolescentes de una forma más sistemática.

86. En el estudio Machel se identificaron grandes problemas en el acceso a la educación en los países afectados por conflictos y se subrayó la necesidad de que hubiera continuación entre los diferentes niveles de la educación, desde la educación preescolar hasta la educación terciaria. Hay que prestar más atención a esta cuestión, en particular para apoyar la enseñanza secundaria. En el último decenio se ha reforzado la prioridad de la educación de los niños afectados por conflictos, sobre todo porque se ha entendido mejor que es importante como mecanismo de protección. Sin embargo, las disparidades y el contenido de la educación pueden avivar los conflictos, por lo que debería intentarse en mayor medida promover la cohesión social a través de la calidad y la equidad. Las consultas con los jóvenes continúan confirmando que la educación es una de sus primeras prioridades.

87. El agua, el saneamiento y la higiene, así como la vivienda, son importantes por sí mismas. Es evidente que la falta de estos servicios repercute negativamente en los objetivos relacionados con la salud, la nutrición y la educación. En los últimos años, la concentración en la educación en higiene ha sido un punto de partida para la participación de la comunidad, incluidos los niños.

Fortalecimiento de los sistemas de protección y del apoyo

88. A medida que los conflictos van derrumbando los sistemas de protección, los niños necesitan apoyo para asegurar la salvaguardia de sus derechos. Los sistemas nacionales de protección de la infancia y las redes comunitarias, junto con los mecanismos de vigilancia y supervisión, desempeñan un papel fundamental a la hora de entender los riesgos que corren los niños, prevenir la violación de sus derechos y responder a esas violaciones. Los comités de bienestar del niño creados en Liberia y en otros países han sido modelos útiles.

89. Una importante cuestión tratada en el estudio Machel fue la de localización y reunificación de los menores no acompañados y niños separados de sus familias. Se han hecho considerables progresos en esta esfera, como la mayor coordinación entre los distintos agentes, los cuales han culminado en los principios rectores interinstitucionales. La prevención de la separación de los niños de sus familias y la respuesta a este problema continúan siendo actividades prioritarias en todas las etapas de las crisis.

90. El consenso sobre las mejores prácticas para la salud mental y el bienestar psicosocial de los niños es otro progreso que se ha hecho desde el estudio Machel. Las directrices formuladas por el Comité Permanente entre Organismos en esta esfera plantean un enfoque multisectorial apropiado para cada edad. El fortalecimiento de los sistemas de apoyo social, el ofrecimiento de oportunidades para el juego y el desarrollo y los servicios clínicos para problemas especiales son componentes de la programación en esta esfera. El deporte, la música y el teatro han demostrado que ayudan mucho a transmitir a los niños un sentido de normalidad y rutina.

91. En el último decenio se han creado unos espacios seguros para los niños, llamados a veces espacios para niños o zonas de juego seguras, que proporcionan un

lugar seguro donde los niños pueden jugar o aprender. Las actividades de desarrollo del niño en la primera infancia en estos espacios han tenido resultados positivos para los niños pequeños y las personas que los cuidan, por ejemplo en campamentos para desplazados en el Afganistán, el Chad y Liberia. Los espacios seguros utilizan planteamientos muy diversos y necesitan normas más claras.

92. La prevención del VIH y la atención médica, incluido el tratamiento antirretroviral, han empezado a abordar mejor las necesidades de las personas afectadas por conflictos. Los sistemas de enseñanza deberían desempeñar un papel central en la sensibilización sobre el VIH/SIDA, su prevención y tratamiento durante emergencias, por ejemplo ampliando los planes de estudio de preparación para la vida cotidiana que enseñan acerca de la nutrición y la higiene e imparten otros conocimientos necesarios para la supervivencia. A pesar de su bajo nivel de ejecución, de unos protocolos demasiados complicados y del temor al estigma, las respuestas multisectoriales han demostrado que pueden ayudar en situaciones de conflicto.

Preocupaciones especiales

93. Al preparar este examen estratégico se determinaron varias cuestiones intersectoriales: la reintegración en la comunidad y las oportunidades para los jóvenes; la violencia basada en el género y la explotación y los abusos sexuales; y los procesos judiciales y la reconciliación. Aunque se está llegando a un acuerdo sobre los enfoques que deben utilizarse, no se aplican suficientemente, no cuentan con los fondos necesarios y a menudo afrontan problemas debido a la inercia impuesta por las costumbres de las comunidades, las tradiciones y la historia.

94. En general se considera que la reintegración es el último componente de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, mientras que en realidad es un proceso mucho más amplio, y para los niños requiere programas aparte de los procesos oficiales de desarme, desmovilización y reintegración. La reintegración de los niños tiene objetivos muy diversos, distintos para cada niño y niña, por ejemplo, fomentar la confianza afectiva y la reconciliación con la familia y la comunidad, proporcionar acceso a la educación y crear medios de subsistencia. Como se indica en los Principios de París, para que la reintegración sea eficaz y contribuya a impedir que los niños vuelvan a ser reclutados, debe ser un proceso amplio y a largo plazo. Un enfoque comunitario, en el que las familias y las comunidades se consideran fundamentales para definir y proporcionar el apoyo necesario, es el que tiene mayores posibilidades de éxito.

95. Demasiado a menudo, las actividades de reintegración se centran de manera inadecuada en los niños que fueron reclutados, con lo cual perpetúan el estigma. Además, las prestaciones monetarias para los niños que regresan a sus comunidades pueden considerarse como un premio a su participación en la violencia. En lo posible, las actividades de reintegración deberían beneficiar a todos los niños afectados y no sólo a grupos elegidos. Un enfoque útil en la República Democrática del Congo y Sierra Leona fue el de proporcionar material a las escuelas que aceptaban a niños desmovilizados, lo cual ha beneficiado a todos los alumnos.

96. Las niñas suelen sufrir discriminación cuando han estado vinculadas a fuerzas armadas o grupos armados, o como víctimas de violencia sexual. Las respuestas deben impedir mayores daños y dar acceso confidencial al apoyo para la reintegración. La respuesta a las diferentes necesidades a largo plazo abarca la

atención sanitaria, incluida la salud reproductiva, el tratamiento de fístulas y el tratamiento preventivo posterior a la exposición; el apoyo jurídico; y la atención psicosocial. Los centros que proporcionan una atención de salud integral, apoyo jurídico y psicosocial y tratamiento para las víctimas y sus familias en condiciones de seguridad y de forma confidencial han demostrado su eficacia. Es necesario dar prioridad a la creación de oportunidades para que las jóvenes tengan medios de vida sostenibles y así limitar el riesgo de explotación y violencia sexual.

97. Los enfoques locales de justicia y reconciliación contribuyen cada vez más a las estrategias de justicia de transición al aplicar normas tradicionales para reforzar la protección de los niños en las comunidades. En la investigación llevada a cabo en Sierra Leona para este examen, diferentes agentes locales dijeron que las mejores experiencias de la reconciliación eran las que incluían enfoques tradicionales. Los niños obligados a cometer atrocidades durante el conflicto dijeron que habían sido aceptados en sus comunidades gracias a un diálogo basado en mecanismos tradicionales de reconciliación. Es necesario prestar más atención a la posibilidad de que los niños participen en enfoques tradicionales de justicia y tengan un mayor papel en la reconciliación de las comunidades.

98. Si bien las actividades de reintegración deben ser multisectoriales, es necesario prestar atención especial al apoyo a la educación y a los medios de vida según la edad de las personas. Aunque la manera más eficaz de ayudar a los niños y a los jóvenes que no han terminado sus estudios es ayudarlos a asistir o a volver a la escuela, es necesario crear otras alternativas. Los cursos acelerados de la enseñanza primaria como los impartidos en el Afganistán, Liberia, Sierra Leona y el Sudán meridional pueden ser muy útiles. Es necesario procurar que las niñas madres tengan acceso a la educación y reciban apoyo para ganarse la vida, por ejemplo, pudiendo dejar a sus hijos en guarderías.

99. El tema de la reintegración plantea la cuestión de que los jóvenes regresan a un entorno en general empobrecido y de subsistencia. La mayor parte de los programas de formación profesional crean más peluqueros, sastres o carpinteros jóvenes de los que el mercado puede absorber, a pesar de lo cual se ha llegado a la conclusión de que contribuyen a establecer nuevas identidades y a la autoestima. Es esencial proporcionar más apoyo para que los niños y los jóvenes puedan ganarse la vida, pero es igualmente vital promover una amplia recuperación económica y las inversiones para que las pequeñas empresas puedan sobrevivir. Los componentes de la educación y los medios de vida de los programas de reintegración requieren una mayor inversión y la identificación de buenos modelos.

Prevención y consolidación de la paz

100. Una de las mejores formas de proteger los derechos de los niños es prevenir los conflictos y promover la paz y la reconciliación. Estas actividades deberían incluir la integración y la incorporación de las cuestiones relacionadas con los niños en todos los procesos de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Ello entraña la participación sistemática de los niños, la asignación de prioridad a los intereses de los niños y la inclusión de los derechos de los niños en los procesos y acuerdos de paz. En Indonesia, el Parlamento de niños de Maluku acercó musulmanes y cristianos y sirvió de modelo para las negociaciones de paz entre los adultos.

101. Las actividades de prevención de conflictos deberían tener en cuenta las necesidades de los niños y los planes de emergencia y sistemas de alerta temprana deberían integrar las preocupaciones de los niños en sus estrategias e indicadores. Un ejemplo es la campaña “La reducción de los desastres empieza en la escuela” llevada a cabo por la Estrategia Internacional para la Reducción de los Desastres. La preparación en casos de emergencia en el sector de los servicios es importante para que, incluso a pesar de crisis repetidas, puedan seguir atendiendo las necesidades de los niños y los jóvenes.

VI. De cara al futuro: una plataforma de recomendaciones

102. **La mejor forma de proteger los derechos de los niños es prevenir los conflictos y promover la paz. Con ese fin, en el presente examen se propone una plataforma de recomendaciones y se alienta a examinar su aplicación dentro de cinco años.**

A. Aplicación universal de las normas internacionales y fin de la impunidad

Recomendación 1

103. **Lograr la adhesión universal a los principios y las normas internacionales:**

a) **Los Estados Miembros deben respetar las normas internacionales vigentes y cumplir esas obligaciones mediante una reforma legislativa nacional acelerada y una aplicación y vigilancia sistemáticas;**

b) **Los Estados Miembros y el sistema de las Naciones Unidas deben ir examinando la necesidad de establecer nuevos instrumentos y mecanismos jurídicos para su aplicación;**

c) **Todos los Estados Miembros y otros interesados deben apoyar las directrices que mejoren la protección de los niños y velar por su aplicación sistemática.**

Recomendación 2

104. **Poner fin a la impunidad por las violaciones cometidas contra los niños:**

a) **Los Estados Miembros deben asegurar la investigación y el enjuiciamiento sistemáticos y oportunos de los delitos cometidos contra niños durante un conflicto armado, y proporcionar asistencia a las víctimas;**

b) **Los Estados Miembros deben aplicar medidas especiales, incluso sanciones si procede, contra personas y partes en un conflicto y otras entidades, incluido el sector privado, que dentro de su jurisdicción continúen cometiendo graves violaciones contra los niños en situaciones de conflicto armado o sean cómplices de esas violaciones;**

c) **Con el fin de proteger a los niños, las Naciones Unidas deben, cuando proceda, iniciar un diálogo con las partes en conflicto, incluso con los agentes no estatales, y establecer sistemas para exigir cuentas a los agentes no estatales.**

Recomendación 3

105. Dar prioridad a la seguridad a los niños:

a) En todo lo que se refiere a la seguridad, las partes en conflicto deben recordar que los derechos de los niños no son derogables y deben proteger a los niños contra la muerte, las lesiones, los daños, la detención y el arresto arbitrario, la tortura y otros tratos crueles inhumanos y degradantes;

b) Todas las partes en conflicto deben garantizar el acceso y la prestación de asistencia humanitaria en condiciones de seguridad y sin trabas a todos los niños, en colaboración con los organismos humanitarios;

c) Los Estados Miembros deben cumplir los compromisos contraídos en virtud del Programa de Acción sobre el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en los planos nacional, regional y mundial. Deben aplicar los instrumentos jurídicos vigentes sobre las minas terrestres y los restos explosivos de guerra y elaborar un instrumento jurídicamente vinculante sobre las municiones en racimo.

Recomendación 4

106. Fortalecer la vigilancia y la presentación de informes:

a) Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales deben establecer un sistema inclusivo con un marco común, que tenga indicadores acordados y disposiciones sobre el desglose de datos, para reunir, verificar, analizar y presentar oportunamente información acerca de todas las repercusiones sobre los niños y las violaciones de sus derechos, y aumentar los recursos humanos y financieros destinados a ello;

b) Respecto de la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad, hay que aumentar como corresponda la capacidad de las entidades de las Naciones Unidas encargadas de aplicar el mecanismo previsto en la resolución, tanto en el terreno como en las sedes.

Recomendación 5

107. Promover la justicia de menores:

a) Los Estados Miembros deben respetar los principios, las normas y las directrices internacionales sobre la justicia de menores y velar por que su legislación y sus sistemas nacionales traten a todos los menores de una forma que tenga en cuenta su vulnerabilidad especial, por ejemplo, proporcionándoles acceso a la asistencia letrada, haciendo hincapié en la rehabilitación, la reintegración y el entretenimiento, utilizando la detención únicamente como último recurso y separando a los menores de los adultos;

b) Los Estados Miembros deben promover el estado de derecho garantizando el acceso de los niños a la justicia, para lo cual deben determinar y combatir los obstáculos encontrados por los niños en sus sistemas jurídicos;

c) Los Estados Miembros deben establecer mecanismos especiales para los niños a fin de promover su participación en todos los sistemas de justicia, incluso en los procesos judiciales de transición.

B. Atención y protección de los niños durante los conflictos armados

Recomendación 6

108. Asegurar el acceso a los servicios básicos:

a) Los Estados Miembros deben asegurar la continuidad de un conjunto integrado de servicios básicos como los servicios de educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, lucha contra el VIH/SIDA, salud reproductiva, apoyo psicosocial y servicios sociales; deben asegurar la disponibilidad de esos servicios y eliminar todas las barreras que impiden el acceso a ellos, incluso los costos;

b) Las entidades de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y los donantes deben velar por que el apoyo a los servicios básicos se ajuste a los sistemas gubernamentales, incluso cuando los prestan proveedores no estatales, y se mantenga en todas las etapas de un conflicto.

Recomendación 7

109. Apoyar estrategias de reintegración inclusivas:

a) Los interesados deben procurar que la liberación y las estrategias y actividades de reintegración se ajusten a los Compromisos y Principios de París y a las normas integradas para el desarme, la desmovilización y la reintegración; entre otras cosas, deben abarcar a todas las niñas y niños afectados por conflictos;

b) Esas estrategias deben asegurar la sostenibilidad a largo plazo y los enfoques comunitarios, y hacer hincapié en el apoyo a la educación y los medios de vida, con estrategias de empleo para los jóvenes y análisis de mercado; se debe prestar atención especial a las niñas, por ejemplo garantizándoles acceso confidencial al apoyo para su reintegración a fin de mitigar la estigmatización.

Recomendación 8

110. Poner fin a la violencia basada en el género:

a) Los Estados Miembros deben tener como prioridad proteger a los niños de la violencia basada en el género, y aprobar leyes nacionales apropiadas e investigar y procesar sistemática y oportunamente esos delitos, de conformidad con los deseos de los supervivientes;

b) Todos los interesados deben prestar atención especial a las necesidades específicas de los niños que han sobrevivido la violencia, que son diferentes de las de las mujeres, y lograr que se inviertan recursos suficientes en campañas de sensibilización de las comunidades en iniciativas de educación para muchachos y hombres;

c) Además de tomar medidas contra los autores de ese tipo de actos de violencia, como parte de la estrategia de prevención de la explotación y los abusos sexuales, todos los interesados deben asignar el máximo grado de importancia a las medidas de apoyo a los medios de vida, sobre todo para las mujeres y las niñas;

d) Los Estados Miembros, especialmente los países que aportan contingentes, y el sistema de las Naciones Unidas deben intensificar los esfuerzos y asegurar que haya sistemas rigurosos para investigar y abordar denuncias de abuso que abarquen la capacitación sistemática, la capacidad de investigación especializada, penas más severas para los autores de la violencia, mecanismos de remisión de casos a agentes especializados en la protección de niños y la aprobación y aplicación de una política amplia que tenga en cuenta las necesidades de los niños para ayudar y apoyar a las víctimas.

C. Fortalecimiento de la capacidad, los conocimientos y las asociaciones

Recomendación 9

111. Mejorar la capacidad y los conocimientos para proporcionar cuidados de calidad a los niños y protegerlos:

A fin de abordar la falta de conocimientos especializados y de experiencia de los programas, los Estados Miembros y otros interesados deben invertir más en crear una capacidad nacional e internacional, y luego fortalecerla y ampliarla, en todos los sectores, así como en la adquisición y la gestión de conocimientos. La investigación debe ajustarse más a las necesidades sobre el terreno y documentarse, difundirse y aplicarse.

Recomendación 10

112. Asegurar el carácter complementario de los principales agentes e integrar las preocupaciones sobre los niños y los conflictos armados:

a) Todos los interesados, incluidos las entidades de las Naciones Unidas, los donantes y las organizaciones no gubernamentales, deben seguir mejorando la complementariedad y la cooperación de los mandatos interrelacionados. Deben establecerse referencias para integrar mejor la cuestión de los niños y los conflictos armados en las políticas, las prioridades y los programas de las entidades de las Naciones Unidas y los procesos institucionales;

b) La labor de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha demostrado la necesidad constante de un Representante Especial de alto nivel que defienda los intereses de los niños durante los conflictos armados. Esta labor debe fortalecer la de los propios Estados Miembros, y complementar la de los asociados de las Naciones Unidas como el UNICEF, las misiones políticas y de mantenimiento de la paz, el personal a cargo de las operaciones sobre el terreno y otros agentes que se ocupan de la protección de los niños.

Recomendación 11

113. Lograr la participación de los órganos regionales:

a) Los órganos regionales intergubernamentales deben abordar con mayor dinamismo las preocupaciones relacionadas con los niños y los conflictos armados, por ejemplo, estableciendo un mecanismo de alto nivel que promueva los intereses de los niños, formulando planes de acción para aplicar

declaraciones y fomentando la capacidad de los expertos en derechos humanos en su secretarías;

b) Los órganos regionales intergubernamentales deben procurar que las consideraciones sobre los niños y los conflictos armados figuren en sus actividades de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz, con apoyo de las Naciones Unidas cuando sea necesario.

Recomendación 12

114. Asegurar que los fondos se correspondan con las necesidades y las prioridades de los niños:

a) Los donantes deben asegurar, individual y colectivamente, una financiación puntual, plurianual, flexible y temática de acuerdo con los principios relativos a las buenas prácticas de gestión de las donaciones humanitarias y otros instrumentos. Los donantes deben atribuir el máximo grado de importancia a los programas centrados en los niños y tener en cuenta la necesidad de adoptar un enfoque a largo plazo;

b) En los llamamientos para emergencias debidas a conflictos y para la reconstrucción después de conflictos, el sistema de las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales deben explicar claramente los objetivos relacionados con los niños y sus diferentes necesidades.

D. Prevención de conflictos y consolidación de la paz

Recomendación 13

115. Consolidar el papel de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la protección de los niños:

a) El Consejo de Seguridad debe seguir incluyendo disposiciones sobre la protección de los niños en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz;

b) El Secretario General debe velar por que al preparar los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se tenga en cuenta la necesidad de contar con asesores de protección de menores y el papel que desempeñan, y asegurar una colaboración eficaz con otros agentes fundamentales con mandatos de protección.

Recomendación 14

116. Aumentar la participación de los niños y los jóvenes y el apoyo que se les brinda:

a) Los Estados Miembros deben empeñarse más en abordar los obstáculos que impiden la participación de los jóvenes en los procesos de adopción de decisiones y promover activamente su participación en la gobernanza local y nacional, los procesos de paz y los procesos de justicia, búsqueda de la verdad y reconciliación;

b) La mayor inversión técnica y financiera debe incluir apoyo especial para las organizaciones de jóvenes, los centros y las actividades para jóvenes, la

educación secundaria y terciaria, los medios de subsistencia y las oportunidades de liderazgo.

Recomendación 15

117. Integrar los derechos de los niños en las operaciones de establecimiento y consolidación de la paz y en las medidas de prevención:

a) Todos los procesos de establecimiento y consolidación de la paz deben tener en cuenta las necesidades de los niños, por ejemplo, mediante disposiciones especiales en los acuerdos de paz, la participación de los niños en esos procesos y el establecimiento de prioridades para la asignación de recursos;

b) Los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y los órganos regionales intergubernamentales deben elaborar estrategias de prevención, por ejemplo, sistemas de alerta temprana y mecanismos comunitarios para la resolución de conflictos y la reconciliación;

c) Las entidades del sector privado deben ser conscientes de las repercusiones de sus actividades y sus inversiones sobre los niños en países afectados por conflictos, y adoptar medidas pertinentes, por ejemplo, regular el comercio y formar parte de iniciativas de responsabilidad empresarial.
