



Asamblea General

Distr. general
3 de septiembre de 2004
Español
Original: inglés

Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 103 del programa provisional*

Promoción y protección de los derechos del niño

Evaluación completa de la acción de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados**

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 57/190 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2002, en que la Asamblea pidió al Secretario General que hiciera una completa evaluación del alcance y la eficacia de la acción del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados.

La evaluación se centró en tres cuestiones fundamentales: la elaboración y aplicación de normas internacionales en relación con los niños afectados por conflictos armados; el grado de incorporación de esas cuestiones en las entidades pertinentes de las Naciones Unidas, y la eficacia de la coordinación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en el sistema de las Naciones Unidas.

Se ha alcanzado un progreso considerable en los esfuerzos por fortalecer los principios y las normas internacionales y los Estados Miembros han desempeñado una función importante en ese sentido. La inclusión de cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en el programa de la Asamblea General y el temario del Consejo de Seguridad ha fortalecido las iniciativas de protección de los niños. La Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha contribuido a poner de relieve las cuestiones

* A/59/150.

** La demora en la presentación del informe obedece a la necesidad de realizar amplias consultas con las entidades pertinentes del sistema de las Naciones Unidas.

relativas a los niños afectados por los conflictos armados. El UNICEF, y las organizaciones no gubernamentales (ONG) también han contribuido a la creación de un marco sólido para los principios y las normas aplicables en relación con los niños afectados por los conflictos armados.

En las conclusiones de la evaluación se indica que es necesario que los diversos componentes de las Naciones Unidas hagan mayores esfuerzos, en particular para aplicar los principios y normas aceptados y para implantar un mecanismo eficaz de vigilancia y presentación de informes. En el informe se esbozan algunas recomendaciones para seguir realizando una promoción enérgica; fomentar la eficacia del sistema en materia de supervisión y presentación de informes sobre las violaciones de los derechos de los niños, y promover la inclusión de consideraciones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y el mejoramiento de la coordinación en esa esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas.

I. Introducción

1. En 1996, en su decisivo estudio titulado “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños”¹, la Sra. Graça Machel exhortó al sistema de las Naciones Unidas a abordar las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados de una manera global. En el informe se presentaron recomendaciones concretas que exigían cambios en la respuesta del sistema de las Naciones Unidas ante la cuestión relativa a la protección de los niños en situaciones de conflicto armado.

2. Siete años después, la Asamblea General, en su resolución 57/190, pidió al Secretario General que hiciera una evaluación completa del alcance y la eficacia de la acción del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente al problema de los niños afectados por los conflictos armados y formulara recomendaciones para afianzar y mantener esas actividades, así como integrarlas e incorporarlas en los programas generales. El Secretario General encargó a la División de Fiscalización, Evaluación y Consultoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la Secretaría que emprendiera esta evaluación completa tomando en consideración las opiniones de una amplia gama de partes directamente interesadas, incluidas organizaciones fundamentales de las Naciones Unidas, Estados Miembros y agentes pertinentes que no pertenecían al sistema de las Naciones Unidas a fin de garantizar la aplicación de un enfoque inclusivo y el consenso en relación con la adopción de medidas futuras².

II. Objetivos y metodología

3. A fin de evaluar el alcance y la eficacia de la acción del sistema de las Naciones Unidas para hacer frente a las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y formular recomendaciones concretas para el mejoramiento de la situación, la evaluación se centró en tres aspectos fundamentales:

- i) La elaboración y aplicación de principios y normas internacionales sobre los niños afectados por los conflictos armados, incluido el progreso alcanzado en el establecimiento de un sistema de vigilancia y presentación de informes en relación con las violaciones de los derechos de los niños en el contexto de conflictos armados;
- ii) El grado de incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en los programas de las entidades pertinentes de las Naciones Unidas;
- iii) La eficacia de la coordinación en el sistema de las Naciones Unidas de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados.

4. El Informe Machel de 1996 proporcionó orientación al sistema de las Naciones Unidas en relación con cada una de estas tres cuestiones. El presente informe utiliza este marco como base de referencia para medir el progreso alcanzado.

5. Se emplearon diversos métodos de reunión y análisis de datos para garantizar la fiabilidad y validez de los resultados. El equipo de evaluación entrevistó a más de 200 interlocutores. Se celebraron consultas con 20 entidades de las Naciones Unidas en Nueva York y Ginebra, más de 25 organizaciones no gubernamentales y más de 20 Estados Miembros. Se realizaron dos visitas sobre el terreno para celebrar reuniones con entidades de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales,

organizaciones comunitarias, representantes gubernamentales, así como niños en situaciones de conflicto o situaciones posteriores a los conflictos³. Además, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna administró una encuesta amplia sobre los niños afectados por los conflictos armados al personal de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales sobre el terreno y recibió respuestas de 28 países. Se emprendió una investigación documental amplia con miras a la elaboración de las conclusiones sustantivas. El equipo de evaluación estuvo integrado por tres consultores internos de la División de Fiscalización, Evaluación y Consultoría de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y dos expertos consultores externos con experiencia sustantiva en cuestiones relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados, particularmente en operaciones sobre el terreno.

III. Resultados

A. Elaboración y aplicación de principios y normas internacionales en relación con los niños afectados por los conflictos armados

Progreso alcanzado y deficiencias encontradas en relación con los principios y normas para la protección de los niños

6. Se ha alcanzado un progreso considerable en los esfuerzos encaminados a fortalecer los principios y normas internacionales sobre la protección de los derechos de los niños en situaciones de conflicto armado. Los Estados Miembros han desempeñado una función fundamental en ese empeño tanto a título individual como en el marco de órganos y entidades intergubernamentales. El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha desempeñado un papel decisivo en la labor de promoción y fomento de la visibilidad de las cuestiones relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados y en su aporte al establecimiento del marco normativo internacional. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y las ONG han contribuido a la creación de un marco sólido para el establecimiento de los principios y normas relativos a los niños afectados por los conflictos armados⁴. Se ha prestado especial atención al mejoramiento de los principios y normas para proteger a los niños del reclutamiento como combatientes armados⁵.

7. En el temario de la comunidad internacional sobre la paz y la seguridad también se incluyen actualmente consideraciones relativas a los niños afectados por los conflictos armados. Desde agosto de 1999, el Consejo de Seguridad ha aprobado cinco resoluciones sobre los niños y los conflictos armados⁶. El Consejo de Seguridad también ha aprobado resoluciones en que se pide al Secretario General que identifique las partes en conflictos armados que reclutan o utilizan a niños en violación de las obligaciones jurídicas internacionales pertinentes⁷ y ha hecho un llamamiento para que cesen esas violaciones. El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y las ONG, entre otros, consideran que los informes de denuncia y descrédito público son un paso positivo con miras a la aplicación de los principios y normas en materia de protección de los niños. El Representante Especial del Secretario General y entidades de las Naciones Unidas, como el UNICEF, así como diversas ONG, han desempeñado una función decisiva en la creación del marco normativo relativo a los niños afectados por los conflictos armados. Dos logros importantes, resultantes de la estrecha colaboración establecida entre la Oficina del Representante Especial del Secretario

General, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el UNICEF, fueron la integración de elementos relativos a la protección de los niños en los mandatos de las misiones de mantenimiento de la paz y el establecimiento de asesores de protección de menores. La Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados también ha trabajado con organizaciones regionales como la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Unión Europea (UE), y la Organización de los Estados Americanos (OEA). Antes de que se adoptaran esas medidas, las Naciones Unidas se ocupaban de la protección de los derechos y el bienestar de los niños en situaciones de conflicto armado, principalmente por conducto de canales humanitarios, aunque con menor eficacia. La evolución de la situación en esta esfera ha sido considerable, lo que significa que, cuando se suma a los esfuerzos para poner fin a la impunidad de los violadores de los derechos humanos, las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados se abordan en la actualidad mediante iniciativas políticas, económicas y judiciales, así como mediante la acción humanitaria.

8. Pese al progreso alcanzado, cabe señalar que existen aún deficiencias en la codificación de los principios y normas orientados a proteger a los niños en situaciones de conflicto armado. Aunque en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados se establece que los grupos armados no deben en ninguna circunstancia reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años, los grupos armados no pueden adherirse oficialmente al Protocolo Facultativo. Además, las partes en el Protocolo Facultativo pueden establecer la edad de 16 años como edad mínima para el reclutamiento voluntario. En el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998, se define el reclutamiento o alistamiento de niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o la utilización de esos niños para participar activamente en las hostilidades como un crimen de guerra respecto del cual la Corte tiene jurisdicción. La referencia a los niños menores de 15 años de edad en el Estatuto de Roma es consecuente con la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 38). Estas discrepancias debilitan las normas de protección de los niños entre las edades de 15 y 17 años.

Aplicación de principios y normas

9. Si bien la elaboración de principios y normas internacionales para proteger a los niños en situaciones de conflicto armado ha avanzado en los últimos años, la responsabilidad final de hacer cumplir esos principios y normas recae sobre los Estados Miembros a título individual y en el Consejo de Seguridad y otras entidades políticas. El Consejo de Seguridad, en su primera resolución sobre los niños afectados por los conflictos armados, aprobada en 1999⁸, se comprometió “a prestar especial atención a la protección, el bienestar y los derechos de los niños” en sus resoluciones sobre situaciones de conflicto concretas. La inclusión de cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en las resoluciones del Consejo de Seguridad ha fortalecido las iniciativas de protección de los niños en esas situaciones de conflicto, en particular mediante el fomento de la capacidad de las misiones de mantenimiento de la paz en la República Democrática del Congo y Sierra Leona para que desempeñen un papel de liderazgo en la esfera de la protección de los niños. Sin embargo, las resoluciones del Consejo de Seguridad relacionadas con

otros países incluidos en su temario no incluyen cuestiones relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados.

10. Además, las resoluciones del Consejo de Seguridad en que se exhorta a fomentar la rendición de cuentas sin que se especifiquen las consecuencias concretas del incumplimiento tal vez no sean siempre eficaces para lograr los resultados deseados. La prohibición de la transferencia de armamentos a las partes que utilizan a los niños como soldados, así como la prohibición de viajar, la congelación de activos y la exclusión de los violadores de los derechos humanos de las estructuras de los futuros gobiernos y de acogerse a posibles amnistías son algunas de las herramientas que el Consejo de Seguridad podría utilizar para aumentar la eficacia de su labor. Por último, es posible que las preocupaciones de los niños de los países afectados por conflictos armados que no están incluidos en el temario del Consejo de Seguridad no se aborden adecuadamente mediante la acción de las Naciones Unidas en la esfera de la paz y la seguridad⁹. Estas omisiones ponen de manifiesto las lagunas existentes en los esfuerzos que realizan las Naciones Unidas para aplicar los principios y normas relativos a la protección de los niños en situaciones de conflicto armado.

11. Las entidades de las Naciones Unidas también tienen importantes funciones que desempeñar en la promoción de la aplicación de los principios y normas sobre protección de los niños sobre el terreno. Esas entidades pueden proponer, promover, negociar, seguir de cerca el cumplimiento por las partes en un conflicto de las disposiciones en materia de derechos de los niños y presentar informes al respecto. En general, los agentes operacionales de las Naciones Unidas conocen los principios y normas internacionales sobre protección de los niños, pero su determinación de promoverlos varía considerablemente. El UNICEF, por ejemplo, ha desempeñado un papel de liderazgo en cuanto a abordar las preocupaciones respecto del no cumplimiento en el Sudán, Sierra Leona y Sri Lanka, entre otros países, y ha participado menos activamente en otras situaciones de conflicto. En la República Democrática del Congo, la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) aborda sistemáticamente las violaciones de los derechos de los niños con entidades estatales y no estatales, tal como hace la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL). Sin embargo, en otros lugares, las operaciones de mantenimiento de la paz no se ocupan de las cuestiones relativas a los derechos de los niños con la misma atención o rigor, debido, en gran parte, a la falta de asesores de protección de menores. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha venido fomentando el respeto de los principios y normas pertinentes en materia de protección de niños en algunos asentamientos de refugiados, mientras que en otros se ha mantenido en silencio.

12. Las incoherencias entre los agentes operacionales de las Naciones Unidas parecen derivarse de los conflictos de interés reales o percibidos entre, por una parte, la promoción del cumplimiento de las obligaciones respecto de los derechos de los niños y, por otra parte, el mantenimiento del acceso humanitario o el cumplimiento de acuerdos con los gobiernos y, en algunos casos, con agentes no estatales. Pocos organismos de las Naciones Unidas han examinado sistemáticamente esta cuestión para determinar en qué medida la participación en actividades de promoción de la protección de los niños puede tener repercusiones sobre sus actividades operacionales. Esa determinación permitiría orientar los planes y las medidas sobre el terreno de los equipos de las Naciones Unidas en los países, así como la adopción de medidas a nivel de la sede.

13. En las situaciones en que los agentes operacionales de las Naciones Unidas no puedan realizar labores de promoción, sería necesario contar con agentes externos de promoción, que puedan fomentar con mayor firmeza la rendición de cuentas y el cumplimiento entre los agentes estatales y no estatales. El cargo de Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados se creó en 1997, en parte para que se desempeñara como defensor de alto nivel de los derechos de los niños con objeto de vencer los obstáculos a la aplicación de los principios y normas internacionales en relación con los niños en situaciones de conflicto armado. En los últimos seis años, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha señalado a la atención de las entidades de las Naciones Unidas, los gobiernos y el público en general las cuestiones relativas a los niños y los conflictos armados, y desempeñado una función catalizadora en la participación del Consejo de Seguridad en esa esfera. La necesidad de preparar informes para su presentación al Consejo de Seguridad y la Asamblea General sobre los niños y los conflictos armados también ha aumentado la atención de la Organización respecto de esa cuestión. El Representante Especial del Secretario General ha dedicado una considerable cantidad de recursos a la labor de promoción, particularmente en las misiones ampliamente difundidas que se han enviado a lugares en que se han producido situaciones de conflicto armado. Por ejemplo, en Sri Lanka, el Representante Especial obtuvo la promesa de las partes en el conflicto de respetar los principios y normas internacionales en materia de derechos de los niños en un momento en que los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno no habían podido lograrlo.

14. No obstante, también ha habido algunas deficiencias en la forma en que el Representante Especial del Secretario General aborda las cuestiones y preocupaciones relacionadas con los niños y los conflictos armados. Entidades de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, así como numerosos Estados Miembros, han considerado que los informes preparados por el Representante Especial para su presentación al Consejo de Seguridad y la Asamblea General no tienen el contenido, el análisis y el tono apropiados. Además, pese a los logros alcanzados en Sri Lanka, en la mayoría de las misiones del Representante Especial a otros países no se han logrado mejoras o impulsos sostenidos en la protección de los niños. El personal que trabaja en esos países identificó un número de problemas que socavan la eficacia de esas misiones sobre el terreno, entre los que cabe destacar un debate insuficiente con los agentes sobre el terreno antes de la partida; misiones llevadas a cabo demasiado tarde para que se obtenga un valor óptimo en cuanto al respeto de los derechos humanos de los niños por las partes en los conflictos; la ausencia de claridad en los acuerdos y procedimientos para garantizar el cumplimiento de los compromisos contraídos; y una comunicación insuficiente con las oficinas exteriores con posterioridad a las misiones. La mayoría de los funcionarios sobre el terreno que participaron en las entrevistas y la encuesta realizadas como parte de la presente evaluación señaló que había una falta de seguimiento en relación con las visitas efectuadas sobre el terreno, así como respecto de las resoluciones del Consejo de Seguridad, lo que reduce considerablemente los efectos de esas actividades.

15. El carácter amplio y difuso del mandato del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que no se centra exclusivamente en la promoción, ha entorpecido la eficacia de los esfuerzos de promoción. No existe un mandato oficial para el Representante Especial del Secretario General, lo que contribuiría a aclarar sus funciones. Como se ha puesto de manifiesto

en los programas de trabajo y en las contribuciones de los donantes, la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha participado en una amplia gama de actividades que van más allá de lo que podría considerarse labor de promoción y que abarcan, por ejemplo, desde la incorporación de cuestiones relativas a los niños y los conflictos armados en los programas hasta la creación y el fomento de capacidad. Esa diversificación ha dado lugar, por consiguiente, a una difusión de la atención que no se ha centrado en las actividades necesarias para garantizar los efectos sostenidos de la promoción.

16. En el informe Machel de 1996 se destacó que “la repercusión de los conflictos armados sobre los niños debe ser preocupación de todos y es responsabilidad de todos”, por lo que la promoción de los principios y normas de protección de los niños no puede ser la tarea exclusiva de un representante o un organismo especializado. Los funcionarios superiores de las Naciones Unidas tienen la posibilidad de plantear preocupaciones relativas a la protección de los niños en reuniones de alto nivel, incluso con Jefes de Estado y en cumbres multinacionales. Los representantes especiales del Secretario General, los coordinadores residentes o de asuntos humanitarios y los representantes en los países tienen importantes funciones que desempeñar en la promoción con miras a la aplicación de los principios y normas relativos a la protección de los niños. Uno de los ejemplos más positivos de la participación de funcionarios superiores de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados tiene por escenario la República Democrática del Congo, donde la MONUC ha procurado en repetidas ocasiones fomentar el respeto por las partes en el conflicto de las normas en materia de derecho de los niños, y está promoviendo eficazmente la integración de determinados aspectos relativos a la protección de los niños en el mandato de la Misión. Lamentablemente, éste es uno de los pocos casos identificados por la evaluación en que las preocupaciones relativas a los niños afectados por los conflictos armados se han integrado en las funciones y responsabilidades de funcionarios superiores de las Naciones Unidas sin que se trate del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, ni de funcionarios de la UNICEF. Otros funcionarios superiores de las Naciones Unidas, como los Presidentes del Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, así como el Alto Comisionado para los Derechos Humanos también tienen importantes funciones de liderazgo que desempeñar en esta esfera.

Progreso alcanzado en la elaboración de un sistema de vigilancia y de presentación de informes en relación con las violaciones de los derechos de los niños

17. La necesidad de elaborar un sistema de vigilancia y de presentación de informes en relación con las violaciones de los derechos de los niños se planteó en el informe Machel de 1996. Se necesita uniformidad en el establecimiento de las normas y metodologías utilizadas para identificar, documentar y verificar las violaciones de los derechos de los niños, y también se necesitan mecanismos apropiados para utilizar esta información a fin de movilizar la opinión pública e influir en la elaboración de políticas, la asignación de recursos y la intervención de los programas. Las funciones superiores de las Naciones Unidas necesitan datos comparables para adoptar decisiones normativas fundamentadas. Los Estados Miembros también necesitan informes y análisis estratégicos que fundamenten sus deliberaciones, resoluciones y medidas. Desde la publicación del informe Machel, se han hecho

numerosos llamamientos para elaborar un sistema de vigilancia y presentación de informes en relación con los niños afectados por los conflictos armados específicamente, ya que los sistemas de derechos humanos existentes son demasiado amplios en cuanto al ámbito de su atención y demasiado lentos en la recopilación de resultados para abordar con eficacia esas preocupaciones apremiantes¹⁰. Los informes sobre los niños y los conflictos armados pueden tener repercusiones sobre otras cuestiones, como la protección de los civiles, y es importante que haya una uniformidad general en la vigilancia de esas cuestiones y la presentación de informes al respecto.

18. Algunos organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales han emprendido proyectos meritorios de documentación de los derechos de los niños en determinados países afectados por los conflictos. En Sri Lanka, por ejemplo, el UNICEF ha facilitado el esfuerzo emprendido por numerosos organismos de establecer una base de datos sobre el reclutamiento de niños soldados. Watch List on Children and Armed Conflict, una coalición de organizaciones no gubernamentales, también ha iniciado proyectos de documentación en varios países afectados por los conflictos y ha comenzado a reunir y difundir informes sobre las violaciones de los derechos de los niños, en particular en situaciones de conflicto, a escala mundial. Las actualizaciones resumidas que lleva a cabo cada dos años el ACNUR de las actividades de seguimiento del estudio Machel han venido proporcionando una información valiosa sobre la situación de los niños refugiados en diversas partes del mundo. Esos informes se basan en los informes anuales sobre protección presentados por las oficinas exteriores del ACNUR. Un consorcio de investigación sobre los niños afectados por los conflictos armados, establecido recientemente por el Social Science Research Council con la ayuda del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, ha recibido recientemente financiación, al igual que el UNICEF, para emprender un proyecto conjunto de carácter experimental en cuatro países con la intención de mejorar las metodologías para la reunión de datos sobre los niños afectados por los conflictos armados. Más recientemente, en el Cuarto Informe Anual del Secretario General al Consejo de Seguridad (A/59/546-S/2003/1053 y Corr.1 y 2) se recomendaron formas de mejorar la vigilancia y la presentación de informes mediante una mayor participación del Consejo de Seguridad, los gobiernos, los mecanismos regionales, la Corte Penal Internacional, los equipos de las Naciones Unidas de los países, las organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil.

19. Pese a esas iniciativas positivas, no se ha implantado un mecanismo sistemático de supervisión y presentación de informes. Los esfuerzos realizados hasta el momento siguen siendo poco sistemáticos y dirigidos a situaciones especiales, y la información acerca de los niños y los conflictos armados es desigual y poco confiable. No existe acuerdo sobre lo que debe constituir el centro de la atención, ni cómo ponerlo de relieve, ni sobre lo que constituye información creíble y cómo utilizarla. Esta falta de acuerdo hace que resulte imposible establecer comparaciones válidas entre organismos y entre países. De ahí que se estén adoptando decisiones fundamentales sin el beneficio de contar con información fidedigna o comparable.

Causas de la falta de progreso

20. La razón por la que se ha estancado el progreso en el establecimiento de un sistema de vigilancia y presentación de informes en relación con la violación de los derechos de los niños ha sido la incapacidad de partes directamente interesadas para

definir una estrategia precisa. En 2001, el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados comenzó a estudiar la viabilidad de crear un “Observatorio de los Niños” que siguiera de cerca la conducta de las partes en los conflictos respecto de cuestiones relativas a los niños y los conflictos armados, así como su cumplimiento de los compromisos contraídos¹¹. Sin embargo, el Representante Especial del Secretario General no pudo lograr un apoyo suficiente para la creación del Observatorio porque las entidades operacionales de las Naciones Unidas y las ONG consideraron que la propuesta no se basaba suficientemente en los esfuerzos en curso. Y, si bien en el informe anual del Secretario General al Consejo de Seguridad correspondiente a 2003 (A/58/546-S/2003/1053 y Corr.1 y 2), preparado por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, se identifica una gama de mecanismos que deberían participar en las actividades encaminadas a fomentar el respeto de los derechos de los niños, no se presenta un plan para elaborar componentes operacionales de un sistema de vigilancia y presentación de informes, ni se establecen compromisos para la adopción de medidas como no fuera la de participar en nuevas “consultas” con las partes interesadas. Al mismo tiempo, el UNICEF y otras entidades operacionales no han dado la prioridad adecuada a las medidas clave necesarias para abordar las deficiencias metodológicas y operacionales en la esfera de la vigilancia y la presentación de informes.

21. Para establecer un sistema sólido de vigilancia y presentación de informes en relación con las violaciones de los derechos de los niños hay que abordar, como primer paso, tres cuestiones. La primera se refiere a la elaboración de una metodología aceptada, uniformada y práctica para determinar, documentar y verificar las violaciones de los derechos de los niños. La segunda cuestión se refiere al establecimiento y la coordinación de las redes de entidades sobre el terreno para documentar las preocupaciones relacionadas con los derechos de los niños en los países afectados por la guerra. Por último, es necesario adoptar decisiones respecto del método óptimo para difundir la información reunida sobre el terreno a fin de apoyar las medidas de promoción, así como pasos concretos para lograr los resultados deseados. Es necesario contar con un mecanismo de coordinación eficaz para hacer avanzar los esfuerzos que se realizan en el establecimiento y la aplicación de un sistema de vigilancia y presentación de informes.

B. Incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en las estrategias, políticas y programas de entidades pertinentes de las Naciones Unidas

Definición de la incorporación y criterios para su puesta en práctica

22. Como se señaló anteriormente, las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños es responsabilidad de todos. La incorporación de cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados reviste importancia para las actividades de las Naciones Unidas en esta esfera porque una o dos entidades —es decir, el UNICEF, como órgano rector de las cuestiones que afectan a los niños, y la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados— no pueden por sí solas elaborar y mantener respuestas amplias para hacer frente a los niños en situaciones de conflicto armado. Por ejemplo, como quedó demostrado en la respuesta dada por múltiples organismos ante las

denuncias ampliamente difundidas de explotación y abuso sexual de mujeres y niños refugiados y desplazados internos en el África occidental, las Naciones Unidas y otras entidades han reconocido hasta qué punto las cuestiones relativas a la protección de los niños exigen respuestas de una amplia gama de agentes.

23. A los efectos de la presente evaluación, la incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados se analizó teniendo en cuenta cuatro criterios:

- El compromiso del personal directivo de alto nivel respecto de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y la promoción de sus intereses;
- La integración de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en las políticas y los planes estratégicos;
- La suficiencia del acervo de conocimientos y competencia especializada en los organismos para fundamentar las políticas, estrategias y operaciones y áreas;
- La suficiencia del apoyo financiero para garantizar la aplicación de los criterios anteriores.

Se ha evaluado cada uno de esos componentes para determinar en qué medida los organismos de las Naciones Unidas han incorporado en sus operaciones respectivas las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados. El grado de incorporación de esas cuestiones difiere cuando éstas se dividen en dos categorías:

- La supervivencia del niño, que incluye respuestas en las esferas de la salud, la nutrición y otras esferas para atender a las necesidades físicas de los niños, como el abastecimiento de agua y el saneamiento, la vivienda y la asistencia médica;
- La protección del niño, que incluye medidas contra la explotación y la violencia sexual y con respecto a los niños combatientes, la separación de la familia y la exposición a la violencia y otros hechos traumáticos.

Evaluación de la incorporación de cuestiones relativas a la supervivencia del niño

24. Las cuestiones relativas a la supervivencia del niño en situaciones de conflicto armado han alcanzado un mayor grado de incorporación en los programas que la protección del niño, cuando la evaluación se hace teniendo en cuenta los cuatro criterios expuestos anteriormente. La necesidad de mantener vivos a los niños es un objetivo concreto y cuantificable que el personal directivo superior y el personal sobre el terreno de los organismos de las Naciones Unidas apoyan sistemáticamente, al igual que los países donantes, como se pone de manifiesto en sus respuestas ante esas cuestiones en el procedimiento de llamamientos unificados de las Naciones Unidas y en las respuestas bilaterales de financiación. Existe un fondo considerable de conocimientos técnicos en materia de salud y nutrición en los organismos de las Naciones Unidas, y los gobiernos tienen ministerios e instituciones de enseñanza superior con departamentos y escuelas dedicados a fomentar las investigaciones, la práctica y la elaboración de políticas en esas esferas. Aunque surgen problemas durante las actividades de prestación de servicios relacionados con la supervivencia a poblaciones afectadas por la guerra, esos problemas se relacionan a menudo con la

falta de acceso a la ayuda humanitaria o de despliegue puntual del personal calificado y a las demoras en la entrega de alimentos, medicamentos y otros suministros.

Evaluación de la incorporación de cuestiones relativas a la protección del niño

25. En contraste, atendiendo a los cuatro criterios presentados anteriormente, la protección del niño no se ha incorporado en forma adecuada. El personal directivo de varios organismos de las Naciones Unidas indicó que la protección del niño era más difícil de comprender y de plasmar en medidas programáticas que la supervivencia del niño. Parte del problema obedece al hecho de que las dimensiones conceptuales y operacionales de la protección del niño en situaciones de conflicto armado siguen evolucionando. Se considera que la protección en general comprende la creación de un entorno conducente al respeto de los derechos humanos, la prevención o el alivio de los efectos inmediatos de una modalidad concreta de abuso, y al restablecimiento de condiciones de vida dignas mediante la reparación, la restitución y la rehabilitación.

26. Las políticas, las prácticas y los programas para crear un ámbito de protección del niño están progresando, pero las prácticas generales de protección del niño no han logrado el mismo grado de adelanto que las prácticas relativas a la supervivencia del niño. Hasta el momento, se han elaborado directrices interinstitucionales y normas programáticas sobre los niños separados de sus padres, los niños utilizados como soldados, la violencia sexual basada en el género y la educación de emergencia. Aunque es necesario que esas directrices y normas sigan sometidas a prueba sobre el terreno y que se las modifique según proceda, son suficientes para orientar esos aspectos de la elaboración de programas de protección de los niños afectados por los conflictos armados. No obstante, una diferencia que se mantiene se refiere al consenso interinstitucional sobre las respuestas psicosociales¹², que el personal de las Naciones Unidas y de las ONG ha identificado como una cuestión prioritaria en relación con la mayoría de los niños en situaciones de conflicto armado.

27. Las entidades de las Naciones Unidas han alcanzado diferentes grados de incorporación de la protección del niño en sus programas. Algunas no participan de las preocupaciones relacionadas con la protección del niño o su participación es reciente y se limitan a unas pocas situaciones de conflicto determinadas. El grado de compromiso del personal directivo superior es insuficiente y no tienen expertos en la sede para apoyar las actividades que se realizan sobre el terreno o para informar la incorporación de las cuestiones relativas a la protección del niño en los planes estratégicos, las políticas o las actividades sobre el terreno. Entre estas entidades se incluyen el Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Un paso hacia la inclusión de cuestiones relativas a la protección del niño en sus programas que se recibió con agrado, fue el establecimiento del Grupo de Trabajo interinstitucional sobre la protección del niño en los procesos de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz llevados a cabo en agosto de 2001, atendiendo a una propuesta del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y presidido por la Oficina del Representante Especial del Secretario General. Las directrices elaboradas por este Grupo de Trabajo deberían completarse y distribuirse sin más demora.

28. Algunas otras entidades de las Naciones Unidas, que habían emprendido actividades de incorporación de cuestiones relativas a la protección del niño en sus programas, o no están progresando suficientemente o están perdiendo terreno. El ACNUR, por ejemplo, cuenta con políticas y directrices enérgicas y material de capacitación en relación con los niños afectados por los conflictos armados, como el Programa temático sobre conflictos armados, pero éste no se utiliza sistemáticamente para influir las prácticas del organismo o guiar la ejecución de los programas de sus asociados. Aunque en la sede del ACNUR y en las oficinas regionales y sobre el terreno se han establecido servicios de expertos sobre protección de los niños, su funcionamiento no ha sido sistemático y los servicios han llegado incluso a reducirse o eliminarse en el marco del último proceso de reestructuración. La Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios ha integrado eficazmente las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en su trabajo normativo, especialmente en el contexto de la protección de civiles y desplazados internos, pero no ha incluido sistemáticamente cuestiones concretas relativas a los niños afectados por los conflictos armados en los mandatos de los funcionarios de alto nivel encargados de la promoción humanitaria (por ejemplo, coordinadores del socorro de emergencia y coordinadores de asuntos humanitarios) y en las funciones de evaluación sobre el terreno y de coordinación sectorial, aunque estas cuestiones se han planteado en el contexto de la protección de civiles. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos cuenta con un número de funcionarios con experiencia y conocimientos especializados en relación con los derechos del niño, pero carece de un especialista dedicado y de alto nivel que vele por que esas cuestiones se aborden eficazmente en la labor que realiza la Oficina con los órganos creados en virtud de tratados, los relatores y procedimientos especiales y en su presencia sobre el terreno. Por consiguiente, en sentido general, si bien existen unos pocos ejemplos positivos de actividades de protección del niño sobre el terreno, existe un grado insuficiente de compromiso en la administración superior, de personal especializado interno y de apoyo financiero para incorporar eficazmente la protección del niño en los planes estratégicos, los objetivos funcionales y la labor sobre el terreno de esas entidades de las Naciones Unidas.

29. Tal vez no resulte sorprendente que el UNICEF sea la única entidad que haya hecho coincidir el grado de compromiso del personal directivo superior, la planificación estratégica, los servicios de expertos internos y la financiación dedicada necesarios para integrar las cuestiones relativas a la protección del niño en sus políticas, estrategias y operaciones cotidianas. Sin embargo, incluso el UNICEF necesita mayores recursos financieros para desempeñar su función central en relación con los niños afectados por los conflictos armados en el sistema de las Naciones Unidas. Existe una serie de obstáculos que el UNICEF, en virtud de su mandato, necesita encarar con mayor rigor. Entre ellos se incluyen la facilitación de la participación de otras entidades de las Naciones Unidas en las cuestiones relativas a los derechos del niño, incluso mediante la prestación de apoyo y servicios técnicos especializados cuando resulte necesario; el mejoramiento de la capacidad en las sedes con miras a la elaboración de políticas y programas más eficaces en relación con los niños afectados por los conflictos armados¹³; la creación y el mantenimiento de una competencia regional en materia de protección del niño que vaya más allá de los proyectos actuales orientados al fomento de la capacidad; y el establecimiento de la dotación de personal adecuada y consecuente que se ocupe de las cuestiones relativas a la protección del niño en las oficinas exteriores para coordinar las actividades de protección del niño sobre el terreno.

Razones del nivel inadecuado de incorporación de la protección del niño en los programas

30. Parece que la causa fundamental de la falta de incorporación de la protección del niño en los programas es el modo de pensar que impera en el sistema de las Naciones Unidas: la mayoría de los agentes de las Naciones Unidas —especialmente el personal directivo superior— no considera que la creación o el fomento de la capacidad interna y de mecanismos internos que permitan dar una respuesta ante las cuestiones relativas a la protección sea parte de su función. Antes bien, transfieren la responsabilidad en esta esfera al UNICEF y al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. El UNICEF es el organismo rector de las Naciones Unidas en relación con los niños, por lo que existe la percepción de que es el hogar natural de todos los programas operacionales relativos a la situación de los niños afectados por los conflictos armados. Sin embargo, el UNICEF no puede por sí solo hacer frente a todas las facetas de las cuestiones relativas a la protección del niño. El UNICEF no tiene la gama de conocimientos especializados de otras entidades de las Naciones Unidas para abordar de una manera general las necesidades de los niños en todas las situaciones y carece de la escala y la capacidad operacional adecuadas para garantizar sistemáticamente una respuesta eficaz. Además, la creación del cargo de Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y la dotación de un personal de apoyo relativamente amplio ha tenido la consecuencia no deliberada de crear la percepción de que el titular de ese cargo se responsabiliza con todos los aspectos relacionados con los niños afectados por los conflictos armados en el sistema de las Naciones Unidas. Se trata de una percepción errónea, ya que el cargo de Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados se concibió para que fuera no operacional, por lo que se excluía que abordara muchos aspectos de la cuestión relativa a los niños afectados por los conflictos armados. Al mismo tiempo, el UNICEF y el Representante Especial del Secretario General deberían poner más empeño en refutar esta manera de pensar.

31. La opinión de que las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados son del dominio exclusivo del UNICEF y del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha tenido dos consecuencias no previstas. En los últimos años, la protección del niño ha pasado a ser una disciplina definida en sí misma que necesita personal especializado en los organismos para garantizar una respuesta eficaz y apropiada. La participación fundamentada en la cuestión relativa a la utilización de niños como soldados, por ejemplo, exige conocimientos del derecho internacional, las leyes y las costumbres nacionales, las directrices para el desarme, la desmovilización y la reinserción y una práctica adecuada, así como directrices concretas y normas programáticas en relación con los niños soldados. La participación en otras cuestiones temáticas relativas a la protección, como los niños separados de sus familias, la violencia sexual y la elaboración de programas psicosociales también exige conocimientos, experiencia y especialización similares. La incorporación de las cuestiones relativas a la protección del niño en el sistema de las Naciones Unidas debería fortalecer en lugar de diluir las normas internacionales y las prácticas adecuadas. Si bien algunas entidades de las Naciones Unidas pueden designar coordinadores de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y basarse eficazmente en el personal especializado en materia de protección del niño que existe en el UNICEF y en organizaciones no gubernamentales —como los miembros de la Alianza Internacional para el

Apoyo a la Niñez— para abordar la cuestión de la incorporación de esas cuestiones en sus programas, algunas organizaciones clave de las Naciones Unidas tienen que esforzarse más para incorporar eficazmente la protección del niño en sus políticas, estrategias y operaciones cotidianas concretas.

32. La segunda consecuencia de la percepción que existe en el sentido de que las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados son del dominio exclusivo del UNICEF y el Representante Especial del Secretario General para esa cuestión ha sido el aporte insuficiente de fondos para las iniciativas emprendidas en esa esfera cuando han sido solicitados por otras entidades de las Naciones Unidas. Lamentablemente, las solicitudes de fondos presentadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para iniciativas en materia de protección del niño, como los asesores de protección de menores en las operaciones de mantenimiento de la paz, no han sido atendidas plenamente.

33. Un análisis del procedimiento de llamamientos unificados de 2000 a 2002 muestra que los donantes no financiaron proyectos relativos a los niños afectados por los conflictos armados —sin distinción del organismo solicitante— al mismo nivel en que están financiando otros proyectos. Como promedio, los donantes proporcionaron el 73% de la financiación solicitada para todos los proyectos en el procedimiento de llamamientos unificados en comparación con el 60% únicamente de la financiación solicitada para proyectos relacionados con los niños afectados por los conflictos armados en el mismo período. Los proyectos que se concentraron en la protección del niño recibieron menos fondos que los proyectos relativos a la supervivencia del niño. Además, el 60% del personal de las Naciones Unidas y de ONG que participó en una encuesta realizada en 28 países afectados por conflictos indicó que los niveles de financiación eran insuficientes para satisfacer incluso las necesidades más básicas de protección del niño en esas situaciones. Puede resultar difícil demostrar los efectos de los proyectos relativos a los niños afectados por los conflictos armados en la vida de los niños, lo que tal vez explique el déficit existente en la financiación de esos proyectos. Sin embargo, para que la incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en los programas tenga éxito, habrá que aumentar considerablemente los fondos dirigidos a los proyectos que se ejecutan en esa esfera. El temario relativo a los niños afectados por los conflictos armados también debería apoyarse en el marco de los programas de desarrollo, especialmente de los orientados a la prevención de las crisis y la recuperación.

C. Eficacia de la coordinación entre los agentes de las Naciones Unidas para hacer frente a las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados

Coordinación a nivel de la sede

34. Una tarea fundamental a nivel de la sede consiste en elaborar estrategias y mecanismos de coordinación en todo el sistema que armonicen el funcionamiento de diferentes entidades para hacer frente a determinadas cuestiones. Las estrategias deberían identificar cuestiones críticas, dar prioridad a las medidas adoptadas para hacerles frente y aclarar las funciones y responsabilidades de entidades pertinentes. También habría que dar los pasos necesarios para aplicar las estrategias y plasmarlas en medidas concretas sin demora.

35. En el informe Machel de 1996 se presentó la primera estrategia amplia para promover las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en el sistema de las Naciones Unidas. No se ha alcanzado un progreso suficiente en la aplicación de esas recomendaciones, debido en parte a la falta de claridad sobre la responsabilidad respecto de la coordinación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados. El mandato del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados incluye fomentar la cooperación internacional y contribuir a la coordinación de actividades¹⁴, mientras que el UNICEF es el organismo de las Naciones Unidas designado para dirigir la labor relacionada con los niños. Lamentablemente, las tensiones han dado lugar a la fragmentación de los esfuerzos. El UNICEF no siempre facilita la participación de otros agentes en las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y debería adoptar medidas concretas para modificar esa situación. Si bien al principio la Oficina del Representante Especial del Secretario General había procurado promover la cooperación, no ha sido capaz de establecer relaciones estrechas de colaboración con algunos de los principales agentes de las Naciones Unidas y ONG en la esfera de los niños afectados por los conflictos armados. En particular, el proceso dirigido por el Representante Especial del Secretario General en la preparación de informes anuales sobre los niños afectados por los conflictos armados para su presentación a la Asamblea General y el Consejo de Seguridad ha provocado una insatisfacción considerable. Esto resulta particularmente desafortunado, pues la preparación de esos informes constituye una de las pocas veces en que importantes entidades de las Naciones Unidas y ONG se reúnen para abordar las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados. Es necesario aclarar las funciones y responsabilidades en esta esfera y facilitar el liderazgo para recuperar la visión y el impulso creados por el proceso conducente a la preparación del informe Machel.

36. Una segunda tarea de importancia fundamental para mejorar la coordinación en las sedes es la elaboración de políticas, principios y estrategias de promoción interinstitucionales para lograr el progreso de esas cuestiones en el sistema de las Naciones Unidas. Los grupos de coordinación que se ocupan de los desplazados internos, las cuestiones de género, la explotación sexual, las actividades relacionadas con las minas y la protección de los civiles han promovido eficazmente el consenso interinstitucional en relación con esas cuestiones. Se considera que la ausencia de un mecanismo oficial de coordinación ha contribuido a una falta de respuestas sistemáticas y coordinadas ante las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados.

37. Al mismo tiempo, se han organizado grupos de trabajo oficiosos de las Naciones Unidas y las ONG para colaborar en una gama de importantes iniciativas. Cabe destacar, en particular, los principios rectores sobre los niños no acompañados y separados de sus padres elaborados por el ACNUR, el UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja y varias ONG; la Acción en favor de los derechos del niño, emprendida por el Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Alianza Internacional para el Apoyo de la Niñez con la participación de otras entidades, y Los principios de Ciudad del Cabo sobre los niños soldados, facilitados por el UNICEF y varias ONG. Las repercusiones de esos esfuerzos, sin embargo, podrían aumentar si se respaldaran y difundieran como políticas, principios y prácticas interinstitucionales de carácter oficial.

Coordinación sobre el terreno

38. Para que la coordinación sobre el terreno resulte satisfactoria, es necesario identificar, priorizar y dar respuesta a las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados de una manera que evite la duplicación y asegure la cobertura amplia de los niños de que se trata. También es preciso incluir la promoción de normas programáticas y de la práctica adecuada, así como la utilización eficaz de los fondos aportados por los donantes. Las organizaciones no gubernamentales, que a menudo ejecutan la mayoría de los programas sobre el terreno y tienen una experiencia técnica considerable en la esfera de los niños afectados por los conflictos armados, son factores de importancia clave y, por ende, componentes fundamentales de una respuesta coordinada.

39. Se encontró que la coordinación sobre el terreno no era sistemática. Por ejemplo, más del 60% de los que respondieron a la encuesta realizada sobre el terreno en la evaluación consideró que la coordinación de las Naciones Unidas sobre el terreno en relación con las cuestiones relativas a los niños afectados por conflictos armados era deficiente. Las entrevistas realizadas confirmaron ese resultado. Se determinó que los problemas más comunes vinculados a la coordinación de las Naciones Unidas sobre el terreno era la falta de un compromiso con las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados por parte de los agentes de las Naciones Unidas; la falta de personal calificado en la esfera de la protección del niño; la dotación insuficiente de personal sobre el terreno para coordinar esas cuestiones; la exclusión de las ONG del proceso de planificación y el apoyo insuficiente de los donantes a los programas relativos a los niños afectados por los conflictos armados.

40. En Sri Lanka, se consideró que la coordinación de las Naciones Unidas en las cuestiones relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados era eficaz, pues el UNICEF, además de realizar un buen trabajo con las ONG, desempeña una función catalizadora en el equipo de las Naciones Unidas en el país, que participa activamente en las actividades relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados. Se ha evitado la duplicación de tareas y se ha alcanzado una armonización considerable de los esfuerzos. El equipo de las Naciones Unidas en el país ha elaborado un plan de acción amplio dirigido a los niños afectados por los conflictos armados y se desempeña como mecanismo de coordinación eficaz e inclusivo que prioriza activamente las cuestiones relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados, garantiza la cobertura adecuada y promueve normas programáticas y una práctica adecuada.

41. En la República Democrática del Congo, el hecho de destinar a asesores de protección de menores de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) a lugares sobre el terreno estaba garantizando una activa presencia de las Naciones Unidas en la esfera de la protección sobre el terreno. Dado el carácter descentralizado de este conflicto, así como el tamaño del país, el despliegue de asesores de protección de menores a diversos lugares reviste una importancia fundamental para la coordinación eficaz. Sin embargo, en algunos casos las disposiciones inapropiadas de la transferencia provocaron fracasos en la protección. En esos casos, las medidas adoptadas por la MONUC o la promoción impulsada por la sociedad civil dieron lugar a la liberación temporal de grupos pequeños de niños soldados que fueron reclutados nuevamente porque no había otras entidades de las Naciones Unidas u organizaciones no gubernamentales que pudieran recibirlos.

42. En el sistema de las Naciones Unidas, los coordinadores residentes o los coordinadores de asuntos humanitarios tienen la responsabilidad de velar por que existan mecanismos de coordinación a nivel del país. Estos representantes superiores de las Naciones Unidas no siempre tienen conciencia de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados o de sus responsabilidades al respecto. Pese al hecho de que las violaciones de los derechos de los niños pueden ser generalizadas y recibir mucha publicidad, es posible que esas cuestiones no siempre se aborden en las reuniones de información previas a la prestación de servicios en una misión. Por ejemplo, es lamentable que se haya perdido la oportunidad clave de integrar las cuestiones relativas a la protección del niño en la revisión del mandato de los coordinadores de asuntos humanitarios durante su retiro anual de 2003. Esto resulta especialmente sorprendente si se tiene en cuenta que el mandato revisado de los coordinadores de asuntos humanitarios incluye actualmente la responsabilidad respecto de los desplazados internos, las cuestiones de género y la explotación y la violencia sexuales. Pese a las recomendaciones que figuran en el informe Machel de 1996, las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados no se incluyen en el mandato de los coordinadores residentes y de los representantes especiales del Secretario General pertinentes.

43. El Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios tiene a su cargo la elaboración del Plan común de acción humanitaria, que es la parte del procedimiento de llamamientos unificados en que se identifican las prioridades y se proponen estrategias para abordarlas. En un análisis de los planes comunes de acción humanitaria de 2000 y 2002 para nueve situaciones, se registró una mejora general en la inclusión de las cuestiones relativas a los niños afectados por conflictos armados en las estrategias interinstitucionales en el curso de esos tres años. Sin embargo, en cuatro de los nueve planes comunes de acción humanitaria examinados se observó un contenido extremadamente limitado en lo atinente a las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados. Como los planes comunes de acción humanitaria son una herramienta fundamental del sistema de las Naciones Unidas para la elaboración de estrategias y programas coordinados, es necesario realizar un esfuerzo considerable para asegurarse de que las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados se identifican y priorizan sistemáticamente.

Coordinación entre las sedes y las oficinas exteriores

44. La coordinación entre las sedes y las oficinas exteriores se examinó desde la perspectiva de un flujo sin trabas de comunicaciones sobre cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y la armonización de las actividades y las iniciativas de las sedes y las oficinas exteriores. Los Estados Miembros también destacaron la necesidad de los intercambios de información y la presentación de informes de manera coordinada. Aunque se subrayó la necesidad de contar con información oportuna y pertinente acerca de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados, se observó una clara preferencia por la presentación de informes consolidados y analíticos de las Naciones Unidas. A este respecto, el aporte conjunto del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y del UNICEF a las deliberaciones del Consejo de Seguridad sobre Liberia puede considerarse un hecho positivo.

45. Desde la perspectiva de las oficinas sobre el terreno, el personal de las Naciones Unidas en los países señaló que la falta de seguimiento respecto de las iniciativas de promoción constituía una preocupación importante en lo referente a la coordinación.

El personal de las Naciones Unidas con base en los países indicó que a menudo no existe un plan o una dirección concretos sobre la forma en que se deben aplicar eficazmente las resoluciones del Consejo de Seguridad así como los compromisos contraídos por el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados en relación con la protección del niño. Como resultado de la falta de personal especializado en la esfera de la protección del niño en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede, así como la insuficiente información sobre la experiencia de otras entidades pertinentes de las Naciones Unidas, los asesores de protección de menores en las operaciones sobre el terreno no están recibiendo la orientación y el apoyo apropiados. Es importante que la evaluación interna propuesta de las prácticas más apropiadas en el marco de la experiencia acumulada por los asesores de protección de menores se realice con carácter urgente.

IV. Recomendaciones para reforzar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al problema de los niños afectados por los conflictos armados

46. La presente evaluación ha resaltado los progresos y las limitaciones sistémicas que persisten en la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al problema de los niños afectados por los conflictos armados. Las recomendaciones para mejorar y continuar los esfuerzos a favor de los niños afectados por los conflictos armados se agrupan en cuatro categorías, que constituyen las prioridades estratégicas de mediano plazo para que el sistema de las Naciones Unidas mejore su respuesta al problema de estos niños:

- a) Continuar la promoción enérgica de la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados;
- b) Poner en marcha un sistema efectivo y creíble de supervisión e información sobre las violaciones de los derechos del niño;
- c) Fomentar la incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en todo el sistema de las Naciones Unidas;
- d) Mejorar la coordinación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en todo el sistema de las Naciones Unidas.

47. Estas recomendaciones constituirían medidas de transición hacia una institucionalización más firme de las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas en favor de los niños afectados por los conflictos armados. Después de una nueva evaluación realizada tras un período que podría ser de tres años, podría considerarse la posibilidad de consolidar aún estas medidas dentro de las actividades del UNICEF.

A. Continuar la promoción enérgica de la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados

48. Sigue siendo necesario contar con un Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados que actúe de forma independiente y rinda cuentas directamente al Secretario General pero también hay que

establecer mecanismos apropiados para medir los progresos según las referencias establecidas cada año.

49. Las funciones encomendadas al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados deberían definirse claramente en su mandato, con especial hincapié en las responsabilidades siguientes:

- Integrar los derechos y las preocupaciones de los niños en los programas de paz y seguridad, asistencia humanitaria y desarrollo de las Naciones Unidas en todas las fases de las actividades de prevención de conflictos y establecimiento, consolidación y mantenimiento de la paz;
- Desbloquear los procesos políticos para lograr compromisos de los agentes políticos sobre la protección de los niños a escala nacional y regional y velar por el cumplimiento adecuado de esos compromisos;
- Asegurar la inclusión de la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados en todos los informes pertinentes presentados por el Secretario General al Consejo de Seguridad;
- Informar sobre violaciones de los derechos del niño a las entidades competentes, como, el Secretario General, el Consejo de Seguridad, los gobiernos y los mecanismos regionales, y propugnar la inclusión de medidas apropiadas en resoluciones, por ejemplo, sancionar a quienes incumplan los principios y normas relativos a los niños afectados por los conflictos armados;
- Dirigir un proceso de colaboración destinado a elaborar el informe anual del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre los niños afectados por los conflictos armados. El informe debería centrarse en los avances en la aplicación de los principios y normas relativos a los niños afectados por los conflictos armados e incluir información sobre violaciones de los derechos del niño en situaciones de conflicto, sugerencias sobre medidas para velar por el cumplimiento de los principios y normas y un análisis de alto nivel sobre las tendencias relativas a los niños afectados por los conflictos armados, así como recomendaciones para mejorar la respuesta del sistema de las Naciones Unidas, en particular sugerencias para que los mecanismos de paz y seguridad de las Naciones Unidas puedan responder mejor a esas situaciones y avanzar en la elaboración de un sistema de supervisión e información de las violaciones de los derechos del niño;
- Redactar un informe anual a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos utilizando información aportada por agentes clave de las Naciones Unidas. El informe incluiría una evaluación analítica de alto nivel sobre la situación de los niños en todas las situaciones de conflicto (es decir, no solamente en los países que figuran en el programa del Consejo de Seguridad); un análisis de los avances en la promoción e incorporación del problema de los niños afectados por los conflictos armados en las actividades generales y en la coordinación de las medidas que se adopten en el sistema de las Naciones Unidas en relación con ese problema, y las próximas medidas, por orden de prioridad, que debería adoptar el sistema de las Naciones Unidas para mejorar su respuesta al problema;

- Facilitar apoyo proactivo en materia de promoción al Secretario General, los jefes de organismos, los representantes especiales, los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios y otros altos funcionarios de las Naciones Unidas, básicamente mediante comités interinstitucionales como el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, el Grupo Superior de Gestión y mediante las reuniones anuales de los coordinadores residentes o de asuntos humanitarios;
- Copresidir el mecanismo de coordinación relativo a los niños afectados por los conflictos armados que se creará en la Sede;
- Mantener un alto grado de sensibilización pública sobre el problema de los niños afectados por los conflictos armados, en la medida en que sea necesario para lograr los objetivos de promoción política, incluso cooperando con el Departamento de Información Pública.

50. Las actividades de promoción y presentación de informes del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados deberían contar con el apoyo de un equipo racionalizado de cuatro funcionarios del cuadro orgánico. Además del puesto del Representante Especial del Secretario General, debería haber un Asesor Superior, dos funcionarios del cuadro orgánico que estarían encargados de las relaciones cotidianas con las entidades de las Naciones Unidas y las ONG, así como de ayudar a preparar los informes, y un funcionario del cuadro orgánico responsable de las actividades de extensión e información pública. Además, debería contar con tres puestos de personal de apoyo. La Oficina debería recibir también recursos adecuados para las visitas sobre el terreno y otros viajes de promoción, consultorías y otros gastos de funcionamiento de acuerdo con la estructura y las funciones racionalizadas. Tras un período de tres años, habría que considerar si sigue siendo necesario disponer de un representante de alto nivel específico y deberían presentarse recomendaciones a la Asamblea General para su examen.

51. Se recomienda que los componentes clave del sistema de las Naciones Unidas traten de subsanar las deficiencias en el cumplimiento de los principios y normas. Se debería prestar especial atención a los siguientes aspectos:

- Determinar cuáles son las iniciativas bilaterales, multilaterales y regionales apropiadas para tratar las dimensiones políticas, económicas y jurídicas de los derechos de los niños y su bienestar en los países no incluidos en el programa del Consejo de Seguridad;
- Mantener debates para establecer políticas y prácticas mundiales sobre la promoción de la protección de la infancia para otorgar una función más importante a la promoción en el futuro. Se debería recurrir de manera más sistemática a las funciones de promoción del Coordinador del Socorro de Emergencia y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en apoyo a las preocupaciones y los problemas de los niños afectados por los conflictos armados;
- Empezar iniciativas de desarrollo de los equipos de las Naciones Unidas en los países, indicando cuándo sería beneficiosa la intervención de agentes externos, tales como el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados.

B. Poner en marcha un sistema de supervisión e información sobre las violaciones de los derechos del niño

52. Debería crearse un sólido sistema de supervisión e información de las violaciones de los derechos del niño en situaciones de conflicto. Para ello serían necesarias tres medidas bien diferenciadas:

- i) Elaborar una metodología aceptada, normalizada y práctica para detectar, documentar y verificar las violaciones de los derechos del niño;
- ii) Crear y coordinar redes de agentes sobre el terreno para documentar los problemas relativos a los derechos del niño;
- iii) Definir responsabilidades y procedimientos para difundir y utilizar la información.

53. El primer paso para poner en marcha un sistema de supervisión e información es establecer un proyecto con un plazo limitado y objetivos y productos claramente definidos. Se recomienda que el UNICEF, en colaboración con la Oficina Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados y otras entidades competentes de las Naciones Unidas, así como con redes clave de ONG (como Watch List on Children and Armed Conflict), cree y facilite un grupo de trabajo interinstitucional para lograr un consenso sobre prácticas y criterios normalizados que permitan documentar las violaciones de los derechos del niño sobre el terreno. Este grupo de trabajo debería iniciar de inmediato este proyecto con las siguientes actividades:

- Celebración de una serie de consultas con otros agentes de las Naciones Unidas y ONG sobre el terreno, a nivel regional y en la Sede para detectar las prácticas y los criterios más actualizados;
- Contratar a un pequeño equipo de especialistas del mundo académico para que las metodologías resultantes de esta iniciativa sean objetivas, rigurosas y plausibles;
- Presentar las metodologías acordadas al mecanismo de coordinación de la Sede para su aprobación y seguimiento;
- Informar sobre los progresos logrados en el informe anual del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre los niños afectados por los conflictos armados;
- Terminar el proyecto en un plazo de 12 a 18 meses, con el apoyo de contribuciones voluntarias;
- Volver a reunirse todos los años para examinar y revisar las metodologías.

54. La segunda fase consiste en crear redes cuyos miembros detecten y documenten problemas relativos a los derechos del niño utilizando las metodologías acordadas. Se recomienda la adopción de las siguientes medidas en conjunción con el proceso descrito anteriormente:

- El UNICEF y una red de ONG que sea operativa y esté centrada en los niños (como la Alianza Internacional Save the Children) deberían emprender una iniciativa para crear redes nacionales y sobre el terreno para la protección de la infancia en países afectados por conflictos armados que no dispongan de ellas.

Estas redes de protección deberían estar formadas por agentes competentes de las Naciones Unidas, ONG y grupos de la sociedad civil sobre el terreno, y estar presentes en todas las situaciones pertinentes como componente estándar de las operaciones de respuesta en caso de emergencia;

- El Representante Especial del Secretario General o los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios deberían colaborar con el UNICEF sobre el terreno para que estos mecanismos se establezcan en todos los lugares pertinentes de cada país afectado por un conflicto;
- Dados los obstáculos planteados por las normas de confidencialidad, entre los agentes de las Naciones Unidas (en particular las misiones de mantenimiento de la paz) y las ONG operacionales dedicadas a actividades de protección de la infancia deberían llegar a acuerdos relativos al intercambio de información;
- La asociación nacional entre el UNICEF y las ONG debería definir indicadores de progreso claros y puntos de referencia para supervisar la eficacia operacional del sistema de supervisión e información sobre el terreno. Las referencias y los indicadores deberían incluir la regularidad en la presentación de informes, la coherencia en el uso de las normas establecidas y la amplitud de la cobertura;
- Las gestiones para crear estas redes nacionales y sobre el terreno deberían comenzar inmediatamente en todas las situaciones de conflicto actuales y terminar en el mismo plazo de entre 12 y 18 meses fijado para la elaboración de las prácticas y los criterios normalizados para documentar las violaciones de los derechos del niño. La asociación nacional entre el UNICEF y las ONG debería informar de sus avances al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados a fin de que se reflejen en el informe anual del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre ese tema. También habría que tratar de conseguir contribuciones voluntarias para sufragar esas gestiones.

55. La tercera fase de la puesta en marcha de un sistema de supervisión e información es organizar y difundir la información procedente del terreno. En este sentido, se recomienda tomar las siguientes medidas:

- La red del UNICEF y las ONG descrita anteriormente está encargada de organizar, clasificar por orden de prioridad y sintetizar la información recopilada en diversas ubicaciones sobre el terreno y de elaborar informes de alcance nacional;
- Los coordinadores residentes o de asuntos humanitarios asumen la responsabilidad de difundir en cada país los informes de alcance nacional dentro del sistema de las Naciones Unidas;
- Los equipos de las Naciones Unidas en los países aseguran la respuesta a los problemas urgentes relativos a los derechos del niño, incluso recurriendo a un agente como el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados cuando sea necesario, y utilizan la información obtenida para hacer un seguimiento de los abusos y violaciones detectados y de los compromisos a los que hayan llegado las partes pertinentes, tal como establece la resolución 1539 (2004) del Consejo de Seguridad;
- Las ONG siguen perfeccionando y utilizando sus propios cauces independientes de difusión de la información;

- El Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados utiliza los informes de las Naciones Unidas y otros informes independientes para actividades de promoción en organismos internacionales y regionales, gobiernos y partes interesadas no estatales.

C. Fomentar la incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en todo el sistema de las Naciones Unidas

56. Con objeto de mejorar la incorporación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en el sistema de las Naciones Unidas, se recomienda que todas las entidades competentes de las Naciones Unidas tengan en cuenta esas cuestiones al planificar y ejecutar sus actividades. También se deberían fijar elementos de referencia para realizar un seguimiento del progreso en la incorporación de esta cuestión e informar sobre él al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que, a su vez, debería incluir los resultados en los informes anuales a la Asamblea General. En el cumplimiento de sus responsabilidades, los jefes ejecutivos deberían velar por que sus organizaciones tomen las siguientes medidas:

- Elaborar un plan de acción de toda la organización destinado a incorporar la protección de la infancia en los programas de trabajo de la sede y sobre el terreno;
- Facilitar orientación y apoyo al personal de la sede y sobre el terreno acerca de cuestiones relacionadas con la protección de la infancia e incorporar estas cuestiones en sus actividades;
- Documentar y compartir las mejores prácticas y la experiencia adquirida en materia de protección de la infancia en la sede y sobre el terreno;
- Velar por el intercambio de información sobre las cuestiones relativas a la protección de la infancia entre la sede y las oficinas sobre el terreno.

57. A fin de lograr una mayor eficacia en la incorporación antes descrita, se recomienda que las organizaciones principales nombren en la sede a un funcionario superior como coordinador de la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados. También se recomienda que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz cree un puesto de experto en protección de la infancia con dedicación exclusiva para facilitar orientación al personal asignado a las misiones de mantenimiento de la paz y para impulsar la incorporación de la cuestión en la Sede. El ACNUDH debería considerar la posibilidad de transformar los actuales puestos de coordinador de la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados, que son de jornada parcial, en puestos de dedicación exclusiva. Estos puestos deberían crearse para un período inicial de tres años. Los expertos y coordinadores sobre protección de la infancia en las sedes apoyarían los esfuerzos por incorporar la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados en las políticas y las actividades de los programas, y harían de enlace con la Oficina del Representante Especial del Secretario General y el UNICEF, según corresponda.

58. Aunque es necesario que las principales entidades de las Naciones Unidas incorporen el problema de los niños afectados por los conflictos armados en sus actividades como medio para mejorar la respuesta a esas cuestiones, el UNICEF debería tomar las riendas y aportar su liderazgo y experiencia en la materia a todo el sistema. Con objeto de aumentar la capacidad del UNICEF para proteger a la infancia, cumplir sus actuales funciones en cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados y encargarse de otras responsabilidades descritas anteriormente en el presente informe, se recomienda crear un número apropiado de puestos en las secciones pertinentes en la sede del UNICEF. El propósito sería reforzar la labor en las áreas clave de los programas psicosociales y la desmovilización y reintegración de los niños soldados, contribuir a las tareas de supervisión e información del UNICEF, reafirmar la cooperación interinstitucional y facilitar apoyo y conocimientos especializados a otros agentes del sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados. El UNICEF debería determinar de inmediato el número de nuevos puestos necesarios, otras medidas para incrementar la capacidad a diversos niveles y las repercusiones sobre los recursos.

59. El UNICEF debería reforzar su actual capacidad de protección para garantizar una respuesta adecuada a los problemas de los niños afectados por los conflictos armados y, a largo plazo, prestar más apoyo y orientación a otros agentes de las Naciones Unidas sobre el terreno y en la sede. Además, el UNICEF debería colaborar con los mecanismos competentes del sistema de las Naciones Unidas (el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios, el Comité Permanente entre Organismos, el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad y el sistema de coordinadores residentes del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo) a fin de incorporar las funciones de liderazgo y promoción en cuanto a la protección de los niños afectados por conflictos armados en las responsabilidades y los mandatos de los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios y de los representantes especiales del Secretario General.

60. Además, se recomienda que cada agente de las Naciones Unidas tome las siguientes medidas específicas:

- Los agentes de las Naciones Unidas deberían buscar la forma de aumentar las contribuciones voluntarias destinadas a la ejecución sobre el terreno de programas relativos a los niños afectados por los conflictos armados, dado que su financiación suele ser menor que la de otros proyectos;
- El Coordinador del Socorro de Emergencia debería velar por que los problemas de los niños afectados por los conflictos armados se incluyan sistemáticamente en las evaluaciones de emergencia dirigidas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios y facilitar la incorporación de los requisitos de protección de la infancia en los procedimientos de llamamientos consolidados;
- El ACNUDH debería finalizar y aprobar su proyecto de política sobre los derechos del niño para orientar la labor de la Oficina. Los funcionarios superiores del ACNUDH deberían perfilar una estrategia y un plan de trabajo trienales con actividades prioritarias que hay que llevar a cabo a nivel interno para mejorar la labor de la Oficina en relación con los niños afectados por los conflictos armados;

- El PNUD debería velar por la integración de las cuestiones relativas a los niños en sus actividades de prevención de crisis, alerta temprana y solución de conflictos, así como en sus esfuerzos por superar la brecha entre el socorro de emergencia y el desarrollo a largo plazo, especialmente en proyectos de justicia de menores, según corresponda;
- La UNESCO debería seguir promoviendo la iniciativa de la Red Interinstitucional para la educación en situaciones de emergencia. Además, debería facilitar apoyo técnico a la realización de exámenes y evaluaciones y a la detección de buenas prácticas;
- El ACNUR debería velar por el despliegue de especialistas en la infancia cualificados en las primeras fases de la respuesta de emergencia, como se pide en el Informe Machel de 1996. Además, el ACNUR debería invertir su reciente tendencia a reducir la coordinación en materia de niños refugiados y aumentar su personal, su labor de capacitación y sus presupuestos destinados a la protección de la infancia sobre el terreno;
- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) debería dar prioridad a la ayuda alimentaria prestada en apoyo de las actividades relacionadas con la salud y la educación y de otras actividades en favor de los niños afectados por los conflictos armados, especialmente los adolescentes y los niños excombatientes.

61. Otro factor clave para el éxito de la integración es el compromiso de los altos funcionarios de las Naciones Unidas. Se recomienda que el Director Ejecutivo del UNICEF y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados convoquen conjuntamente reuniones semestrales de los jefes del Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Departamento de Asuntos de Desarme, la Oficina de Asuntos Jurídicos, el PNUD, el ACNUR y el PMA para examinar los progresos logrados en la incorporación y coordinación. También se recomienda que el Secretario General se reúna una vez al año con el personal directivo superior de todas las organizaciones competentes de las Naciones Unidas para tratar los progresos alcanzados en la incorporación de los problemas relativos a los niños afectados por los conflictos armados. Esta reunión sería el mecanismo principal para asegurar la rendición de cuentas sobre un compromiso firme y claro con la cuestión y daría a los agentes de las Naciones Unidas la oportunidad de informar al Secretario General sobre la estrategia más general del sistema de las Naciones Unidas respecto a los niños afectados por los conflictos armados y de recabar su apoyo en cuestiones que requieran su participación y orientación directas.

D. Mejorar la coordinación de las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en todo el sistema de las Naciones Unidas

62. Dado que no existe un mecanismo de coordinación oficial y periódica en la Sede, se recomienda que el Secretario General cree un mecanismo de coordinación apropiado sobre los niños y los conflictos armados. Se debería establecer un grupo copresidido por el UNICEF y el Representante Especial del Secretario General para

la cuestión de los niños y los conflictos armados que incluya a representantes del Departamento de Asuntos Políticos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el PNUD, el ACNUR, el PMA y el Departamento de Asuntos de Desarme. Además, el grupo celebraría reuniones con representantes de las ONG pertinentes cuando correspondiera. El grupo presentaría informes al Director Ejecutivo del UNICEF y al Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, que a su vez se encargarían de informar al Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios y al Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad.

63. Las principales responsabilidades del grupo serían las siguientes:

- Elaborar una estrategia general y un plan de acción con prioridades para incorporar las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados en la labor del sistema de las Naciones Unidas;
- Velar por el intercambio de información entre los agentes de las Naciones Unidas y las ONG acerca de los problemas de los niños afectados por los conflictos armados;
- Establecer políticas interinstitucionales y directrices operacionales, incluidas estrategias de promoción, sobre los niños afectados por los conflictos armados y presentar las recomendaciones y conclusiones pertinentes al Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios para que tome decisiones ejecutivas;
- Asegurar la competencia técnica y mejorar el aprendizaje basado en la experiencia;
- Detectar deficiencias en la labor de promoción (en particular, el bloqueo de los procesos políticos en cuanto a la protección de la infancia) y determinar la respuesta adecuada, por ejemplo, solicitar una misión sobre el terreno del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados para salvar los obstáculos políticos;
- Detectar fallas en la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al problema de los niños afectados por los conflictos armados y señalarlos a la atención de las organizaciones y los mecanismos de coordinación competentes;
- Hacer aportaciones a los informes anuales que el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados presente a la Asamblea General y a la Comisión de Derechos Humanos;
- Elaborar, bajo la dirección de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el informe anual del Secretario General al Consejo de Seguridad.

64. Con objeto de mejorar la coordinación sobre el terreno, se recomienda que el UNICEF, colaborando con una red de ONG que sea operativa y esté centrada en los niños (como la Alianza Internacional Save the Children), dirija la creación de redes de protección de la infancia, tanto a nivel nacional como sobre el terreno, en países afectados por conflictos armados. Estas redes tendrán la función clave de supervisar y presentar informes, pero también de coordinar y asegurar que se aborden las cuestiones incluidas en los programas. Los coordinadores residentes y de asuntos humanitarios, así como los representantes especiales del Secretario General, deberían

establecer de manera más sistemática mecanismos de coordinación a nivel de los países y ejercer un liderazgo general en materia de protección de la infancia.

65. Se ha demostrado que la coordinación sobre el terreno resulta satisfactoria cuando los equipos de las Naciones Unidas en los países se comprometen con los problemas de los niños afectados por los conflictos armados, cuando los agentes de las Naciones Unidas colaboran activamente con las ONG y cuando se dispone de financiación suficiente. Por tanto, se recomienda que se refuerce la coordinación sobre el terreno mediante los equipos de las Naciones Unidas en los países y que el UNICEF facilite los conocimientos especializados necesarios. La coordinación sobre el terreno debería centrarse en los siguientes ámbitos principales:

- Elaborar una estrategia de protección de la infancia de alcance nacional que defina las funciones de cada agente durante cada una de las etapas de las situaciones de emergencia;
- Junto con el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, elaborar estrategias para dar seguimiento a las resoluciones del Consejo de Seguridad y otros compromisos de protección de los derechos de esos niños;
- Proporcionar información para que el grupo de trabajo redacte directrices operacionales y promover su aplicación sobre el terreno;
- Intercambiar información entre los organismos de las Naciones Unidas y con las ONG para adoptar decisiones coordinadas sobre las cuestiones relacionadas con los niños afectados por los conflictos armados;
- Facilitar la creación de mecanismos de coordinación a nivel subnacional y de las oficinas sobre el terreno;
- Organizar, clasificar por orden de prioridad y sintetizar la información recopilada en diversas ubicaciones sobre el terreno sobre las violaciones de los derechos del niño, así como redactar y difundir informes de alcance nacional;
- Coordinar criterios para la estrategia de recaudación de fondos, en particular respecto del procedimiento de llamamientos consolidados.

V. Conclusión

66. Aunque la elaboración del presente informe se ha demorado más de lo previsto inicialmente, creo que en él se proporciona a la Asamblea General una evaluación completa y sincera de la respuesta del sistema de las Naciones Unidas al problema de los niños y los conflictos armados. En él se reconocen las importantes medidas adoptadas para elaborar principios y normas internacionales desde el trascendental estudio realizado por Graça Machel en 1996. Desearía expresar mi agradecimiento por la excelente y concienzuda labor del equipo de evaluación, que también ha sido acogida con satisfacción por las entidades competentes de las Naciones Unidas que fueron consultadas, tanto durante la evaluación como después de que el informe llegara a mis manos.

67. La Asamblea General ha demostrado su compromiso con las dificultades que padecen los niños atrapados en situaciones de conflicto armado prorrogando el mandato de la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la

cuestión de los niños y los conflictos armados y facilitando orientación al sistema de las Naciones Unidas durante su examen anual de los progresos logrados en la ejecución del mandato. El Consejo de Seguridad también ha contribuido aprobando hasta la fecha cinco resoluciones en las que consolida la inclusión del problema de los niños afectados por los conflictos armados en el programa de paz y seguridad de la comunidad internacional. Las importantísimas medidas adoptadas recientemente en virtud de la resolución 1539 (2004) desembocarán en la creación de un sistema eficaz de supervisión y presentación de informes. Además, la resolución facilita una orientación clara sobre la función que deberían ejercer los equipos de las Naciones Unidas en los países a este respecto. Las recomendaciones hechas en la presente evaluación ofrecen medios muy concretos y factibles para lograr un sólido mecanismo de supervisión y presentación de informes. También desearía expresar mi agradecimiento por la importante función desempeñada por otros órganos de las Naciones Unidas, y por las ONG, en apoyo de esta importante cuestión.

68. Las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas también han hecho encomiables esfuerzos y desde 1996 se han logrado avances importantes en la protección de los niños en situaciones de conflicto armado. Mientras que algunas organizaciones han realizado acciones directas, varios departamentos, organismos, fondos y programas han venido aplicando programas que benefician indirectamente a los niños afectados por conflictos armados. Pero también es evidente que todos los componentes del sistema a todos los niveles, tanto sobre el terreno como en la Sede, pueden y deben hacer mucho más. Los altos funcionarios estamos decididos a velar por que las recomendaciones incluidas en el presente informe se pongan en práctica sin demora, para que las Naciones Unidas puedan contribuir a la aplicación de los principios y normas de protección elaborado. Se deberá prestar especial atención a la creación y puesta en marcha de un sistema eficaz de supervisión y presentación de informes. Además, habrá que redoblar los esfuerzos por hacer un seguimiento de las violaciones denunciadas. La responsabilidad última de velar por el cumplimiento recae sobre los Estados Miembros e insto a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad a que sigan prestando una atención prioritaria a esta importante cuestión en los próximos años.

69. No se puede esperar que una única entidad responda a los numerosos problemas a los que se enfrentan los niños en situaciones de conflicto armado. Por tanto, celebro que se hayan formulado recomendaciones destinadas a mejorar la incorporación de la cuestión de los niños afectados por los conflictos armados en las actividades de las organizaciones y los departamentos competentes del sistema de las Naciones Unidas. Coincido plenamente en que necesitamos hacer esfuerzos más decididos para garantizar que nuestra labor en este ámbito esté bien coordinada y que se alcancen resultados concretos y medibles. La Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, el UNICEF y otras entidades ejercerán funciones importantes y complementarias, tal como se describe en el presente informe. La evaluación ha confirmado las ventajas de que un defensor independiente de los niños afectados por los conflictos armados me informe directamente. Es esencial que la Oficina del Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados centre sus actividades futuras en las funciones básicas del mandato establecido por la Asamblea General. Tomando en consideración los resultados y las recomendaciones de la evaluación, he decidido poner en práctica la estructura racionalizada de la Oficina de mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados con efecto inmediato. Es crucial que la Oficina colabore con otros

componentes del sistema de las Naciones Unidas y que los productos de su trabajo se basen en esfuerzos conjuntos, incluso con las ONG pertinentes cuando corresponda.

70. Desearía expresar mi sincero agradecimiento y gratitud a todos los Estados Miembros que han apoyado con generosas contribuciones financieras de carácter voluntario a la Oficina de mi Representante Especial para la cuestión de los niños y los conflictos armados desde su creación. Los logros registrados hasta la fecha no habrían sido posibles sin los importantes recursos facilitados durante estos años. Últimamente no se han recibido aportaciones de donantes y se calcula que los recursos disponibles se agotarán a finales de 2004. Ahora que se ha presentado la evaluación solicitada por la Asamblea General, ésta quizá desee analizar cuáles son los mejores medios para prestar apoyo financiero a la Oficina incluida la asignación de fondos con cargo al presupuesto ordinario que estaba considerando durante su quincuagésimo octavo período de sesiones.

Notas

- ¹ A/51/306, “Repercusiones de los conflictos armados sobre los niños”. Informe de fecha 26 de agosto de 1996 preparado por la experta Graça Machel y transmitido por el Secretario General a la Asamblea General, de conformidad con su resolución 48/157. En adelante se hará referencia a este informe como el informe Machel de 1996.
- ² En adelante, las expresiones “entidades de las Naciones Unidas” o “agentes de las Naciones Unidas” se utilizarán para referirse a los programas, fondos, organismos especializados y otras entidades de las Naciones Unidas y a los departamentos y oficinas de la Secretaría.
- ³ La selección de Sri Lanka y la República Democrática del Congo como lugares de evaluación se hizo en consultas con el UNICEF y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados.
- ⁴ Por ejemplo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998, y la Convención de Ottawa de 1999 sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción.
- ⁵ Por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, en el año 2000, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, en que se establece la edad mínima de 18 años para la participación en conflictos. La Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano, de 1990; el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, de 1998; y el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación también abordan la utilización de niños como soldados.
- ⁶ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1261 (1999), 1314 (2000), 1379 (2001), 1460 (2003) y 1539 (2004).
- ⁷ Resoluciones del Consejo de Seguridad 1379 (2001), 1460 (2003) y 1539 (2004).
- ⁸ Resolución 1261 (1999) del Consejo de Seguridad.
- ⁹ Se ha alcanzado cierto progreso en lo que respecta a señalar las cuestiones relativas a los niños afectados por los conflictos armados a la atención de entidades políticas distintas del Consejo de Seguridad, especialmente los mecanismos regionales. Por ejemplo, los esfuerzos realizados por el Gobierno del Canadá ante la CEDEAO en 1999 dieron lugar a la Declaración de Accra sobre los niños afectados por la guerra en África occidental, de abril de 2000. Rádda Barnen Internacional, el UNICEF y el Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados se han basado en ese impulso para emprender una iniciativa regional de capacitación militar y celebrar una cumbre de examen entre los propios países. Además de las consultas frecuentes celebradas con los dirigentes del Parlamento Europeo, el Representante Especial del Secretario General propuso varias disposiciones para la protección de

los niños y su rehabilitación con posterioridad a los conflictos que fueron incluidas en el Acuerdo de colaboración entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico, de 2000. En época más reciente, el UNICEF convocó dos reuniones con representantes del Consejo de Asuntos Generales de la Unión Europea para hacer aportes a las “Directrices sobre los niños y los conflictos armados” de la Unión Europea, aprobadas en diciembre de 2003. La Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados, la organización no gubernamental Human Rights Watch y otras organizaciones no gubernamentales también han participado activamente en esas reuniones y en otras actividades de promoción realizadas con mecanismos de la Unión Europea.

- ¹⁰ Véase, por ejemplo, los párrafos 240 y 284 del informe Machel de 1996 (A/51/306); “El Examen Machel 1996-2000” (A/55/749, anexo) y el Programa de Winnipeg para los Niños Afectados por la Guerra (A/55/467-S/2000/973, anexo).
- ¹¹ Véase A/56/342-S/2001/852, párr. 21.
- ¹² Con el término “psicosocial” se procura captar la relación dinámica entre los efectos psicológicos y sociales de los conflictos armados en los niños, que, conjuntamente, tienen consecuencias profundas para el desarrollo y el bienestar de los niños. Los “efectos psicológicos” son los que afectan a las emociones, el comportamiento, la memoria y el aprendizaje. Los “efectos sociales” se refieren a la alteración de las relaciones causadas por la muerte, la separación, la ruptura de la familia y la comunidad, el daño a valores sociales y a prácticas tradicionales.
- ¹³ Es necesario reforzar la capacidad en las sedes, sobre todo en lo que respecta a la programación de intervenciones psicosociales, la desmovilización y reintegración de los niños soldados, las actividades de vigilancia y la preparación de informes.
- ¹⁴ Véase la resolución 51/77 de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1996.