



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/52/273
7 de agosto de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

Quincuagésimo segundo período de sesiones
Tema 109 del programa provisional*

INFORME DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS
REFUGIADOS, CUESTIONES RELACIONADAS CON LOS REFUGIADOS, LOS
REPATRIADOS Y LAS PERSONAS DESPLAZADAS Y CUESTIONES HUMANITARIAS

Asistencia a los menores refugiados no acompañados

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1	2
II. ANTECEDENTES	2 - 9	2
III. COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL	10 - 13	4
IV. CUESTIONES IMPORTANTES	14 - 26	5
V. ACTIVIDADES EN CURSO	27 - 29	7
VI. CONCLUSIÓN	30	8

* A/52/150 y Corr.1.

I. INTRODUCCIÓN

1. En su quincuagésimo primer período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 51/73, de 12 de diciembre de 1996, en la que, entre otras cosas, expresó su profunda preocupación ante la persistencia de la difícil situación de los menores refugiados no acompañados y exhortó a todos los gobiernos, al Secretario General, a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), a todos los organismos de las Naciones Unidas, a otras organizaciones internacionales y a las organizaciones no gubernamentales interesadas a que hicieran todo lo posible por ayudar y proteger a los menores refugiados y por acelerar el regreso de los menores refugiados no acompañados y la reunión con sus familias. Pidió al Secretario General que le presentara en su quincuagésimo segundo período de sesiones un informe acerca de la aplicación de la resolución.

II. ANTECEDENTES

2. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el ACNUR utilizan la expresión "menores no acompañados" para referirse a las personas menores de 18 años de edad - o que en virtud de la ley del país de que se trate, no hayan alcanzado la mayoría de edad - que estén separadas de sus padres y no estén al cuidado de un adulto, ya sea un tutor u otra persona a la que incumba esa responsabilidad en virtud de la ley o de la costumbre. Están comprendidos en esa categoría los menores que no reciben atención de un adulto, los que están solos, los que están con hermanos menores de edad pero que, como grupo, no reciben el apoyo de ningún adulto que sea responsable de ellos, y los que viven con familias que los han recogido.

3. El grupo de edades que abarca esa definición corresponde en gran medida al grupo cuyos derechos están reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. En la Convención se reconoce que todos los niños y los adolescentes tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Ese grupo de edades por lo general forma parte de la mayoría de las poblaciones afectadas por situaciones de emergencia. El 52% de los refugiados que reciben asistencia del ACNUR son menores y ese porcentaje es mayor en determinadas situaciones (entre 60% y 66%)¹. En las poblaciones afectadas por una situación de emergencia, los menores no acompañados o separados de su familia son uno de los grupos que están más en peligro. Los niños y los adolescentes necesitan cuidado y protección y no pueden cuidarse ni protegerse a sí mismos de manera adecuada. Es muy probable que sufran efectos a largo plazo si no se atiende a sus necesidades físicas y de desarrollo. Con frecuencia no pueden expresar sus necesidades ni lograr que se les atiendan. Prácticamente no hay nada que perjudique más el bienestar y el desarrollo a largo plazo de un menor que su separación involuntaria de sus padres y de su familia. Es indispensable brindarles atención y protección inmediatas y tener en cuenta sus perspectivas a largo plazo. Ello debe hacerse sin crear la impresión de que los menores refugiados no acompañados constituyen una clase privilegiada que recibe más asistencia y por consiguiente tiene mayores posibilidades de supervivencia que los niños y los adolescentes refugiados que viven con sus familias.

4. En el estudio Machel sobre las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños (A/51/306, anexo), presentado en agosto de 1996, de conformidad

con lo dispuesto en la resolución 48/157 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, se presta especial atención a la situación de los menores no acompañados:

"Los niños a menudo quedan separados de sus padres en el caos del conflicto, de la huida y del desplazamiento. Los padres u otras personas encargadas de cuidarlos son la fuente principal de la seguridad emocional y física de los niños, de modo que la separación de la familia puede tener consecuencias sociales y psicológicas devastadoras. Los niños no acompañados son especialmente vulnerables y corren el riesgo de abandono, violencia, reclutamiento forzoso, abusos sexuales y de otra índole."

5. El ACNUR, el UNICEF y las organizaciones no gubernamentales pertinentes reconocen esa situación y por lo general determinan tres objetivos con respecto a los menores refugiados separados de sus familias o tutores. El primero es impedir las separaciones adoptando medidas, a menudo innovadoras y orientadas a casos específicos, para ayudar a las familias a permanecer unidas, incluso en el contexto de desplazamientos de población en gran escala.

6. El segundo objetivo es hacer todo lo posible para reunir con sus familias a esos menores. Para ello, con frecuencia son esenciales las campañas intensas de información pública y las actividades de búsqueda a cargo de una multiplicidad de organizaciones. Si bien esos esfuerzos no siempre se ven coronados por el éxito, en muchos casos se logra reunir a los niños y adolescentes con su familia biológica o ampliada tras denodados esfuerzos de búsqueda en los países de asilo y de origen.

7. El tercer objetivo es garantizar la atención adecuada de los menores no acompañados mientras se encuentren separados de sus familias, teniendo en cuenta sus necesidades y derechos particulares. Mediante gestiones conjuntas del ACNUR, el UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Save the Children, Radda Barnen y Food for the Hungry International, se llegó a elaborar un juego de material para casos de emergencia relativos a menores no acompañados que contiene libros de registro, cámaras y película, un manual de acciones prioritarias y otros elementos. Algunos de esos juegos ya se han utilizado en África en las crisis recientes de la región de los Grandes Lagos. El ACNUR ha reservado los demás para utilizarlos en situaciones de emergencia en el futuro.

8. En algunos aspectos la crisis actual en la región de los Grandes Lagos ha sido una experiencia formativa para los organismos que se encargan de atender a los menores no acompañados en situaciones de emergencia, ya que entrañó desde el principio un porcentaje excepcionalmente elevado de menores no acompañados. Hasta diciembre de 1996, unos 62.000 niños y adolescentes no acompañados inscritos se habían reunido con sus familias, aunque durante la repatriación en masa desde la República Democrática del Congo (ex Zaire) y la República Unida de Tanzania a fines de 1996 y comienzos de 1997 se registraron otros 12.000 menores no acompañados. Aproximadamente el 80% de éstos se han reunido con sus familias. Entre marzo y junio de 1997 se repatriaron 5.200 menores rwandeses no acompañados de Kisangani y otros lugares de acogida en la región oriental de la República Democrática del Congo, pero se desconoce el número de menores no acompañados que quedan en el país.

9. Los recientes acontecimientos ocurridos en la región de los Grandes Lagos han puesto de relieve la necesidad de actuar cuanto antes y de prestar atención prioritaria a la cuestión de determinar las necesidades de los menores separados de sus familias durante los desplazamientos forzosos y violentos y atender a esas necesidades. Con todo, los organismos de las Naciones Unidas pertinentes y las entidades de ejecución asociadas con ellos han de abordar las cuestiones relativas a la repatriación, la búsqueda de familias "adoptivas" y su seguimiento y el establecimiento de sistemas apropiados de apoyo para la reintegración con éxito de los menores no acompañados.

III. COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL

10. En su resolución 51/77 sobre los derechos del niño, de 12 de diciembre de 1996, la Asamblea General se refirió expresamente a la situación difícil de los menores no acompañados y exhortó a todos los organismos a que realizaran esfuerzos coordinados para atender a las necesidades específicas de los menores afectados por los conflictos y los desplazamientos. En la propia Convención sobre los Derechos del Niño se exhorta a cooperar para la protección, el cuidado y la identificación de los menores no acompañados y el Comité de los Derechos del Niño asigna gran importancia a la situación de esos menores.

11. En marzo de 1996 el UNICEF y el ACNUR firmaron un memorando de entendimiento que proporciona un marco de cooperación para la formulación y utilización de directrices y normas mundiales de programación encaminadas a garantizar la protección y el cuidado adecuados de los menores no acompañados y su reunión con sus familias. El ACNUR toma la iniciativa en los países de asilo, en tanto que el UNICEF desempeña un papel primordial en los países de origen; en las dos situaciones, esos organismos trabajan en estrecha colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja, Save the Children y otras organizaciones. El memorando de entendimiento ayuda, en particular, a delinear actividades específicas en varios sectores, entre ellos los siguientes:

a) Evaluación de la situación y de las necesidades de los menores no acompañados en cada una de las poblaciones de refugiados;

b) Asistencia para la adaptación de los principios y directrices mundiales de atención de los menores no acompañados que figuran en Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, (ACNUR, 1994), y en Assisting in Emergencies (UNICEF, 1986 y 1996) y, de ser necesario, en lo que respecta a la elaboración y formulación de directrices para situaciones concretas, en consulta con otras organizaciones que participan directamente en el cuidado de esos menores o en la búsqueda de sus familias;

c) Responsabilidad de coordinar y supervisar programas que tengan por objeto a la atención de los menores no acompañados, la búsqueda de sus familias y su reunión con éstas;

d) En los países de origen, el UNICEF se encargará de celebrar consultas y de cooperar con el ACNUR y con las autoridades nacionales para facilitar la incorporación de los niños y adolescentes no acompañados repatriados en programas apropiados.

12. El memorando de entendimiento ha preparado el terreno para fortalecer la cooperación entre los dos organismos e incluso para examinar la posibilidad de realizar misiones conjuntas encaminadas a evaluar y atender a las necesidades de los menores separados de sus familias y de otros grupos que se consideran especialmente vulnerables y para establecer normas y prácticas comunes.

13. En 1996 el ACNUR firmó un acuerdo de compromiso contingente con Save the Children, Radda Barnen de Suecia, para el envío urgente de funcionarios de servicios comunitarios que se encargarán, entre otras cosas, de atender a las necesidades y los derechos de los menores no acompañados durante situaciones de emergencia o con posterioridad a éstas. Conjuntamente con la Alianza Internacional Save the Children el ACNUR también lleva a cabo una serie de evaluaciones por países que darán lugar a programas de formación y desarrollo de aptitudes destinados al personal de contratación internacional y local y a las autoridades y grupos locales sobre una variedad de cuestiones que afectan a los niños y los adolescentes programas en los cuales reviste prioridad la situación de los menores no acompañados.

IV. CUESTIONES IMPORTANTES

14. Si bien el ACNUR, el UNICEF y las organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes constantemente elaboran estrategias para mejorar la calidad de la atención que se presta a los menores no acompañados, en 1996 observaron algunos hechos cada vez más alarmantes.

A. Violencia contra los menores refugiados, entre ellos los menores no acompañados, en situaciones de conflicto armado

15. La primera de esas cuestiones es el incremento de la violencia contra los menores refugiados, entre ellos los menores no acompañados, y contra las personas que les atienden, en situaciones de conflicto armado.

16. Por ejemplo, en la región de los Grandes Lagos, entre los ataques generalizados contra los refugiados se han registrado incidentes que parecen haber estado dirigidos deliberadamente contra menores. El 29 de mayo de 1997, un miembro congoleño del personal de Save the Children resultó muerto, junto con el niño que llevaba a la espalda, mientras dirigía a un grupo de 11 menores no acompañados al lugar de acogida de Karuba para su repatriación.

17. También se informó de que en la noche del 25 y el 26 de abril de 1997 un grupo de individuos armados había irrumpido en el hospital pediátrico de Lwiro, en las afueras de Bukavu, había arrancado de sus camas a 28 niños, y los había obligado a subir a unos camiones y se los había llevado. También se llevaron a un grupo de adultos, algunos de ellos familiares de los niños. Tras las protestas de las organizaciones internacionales, fueron liberados por las autoridades locales y entregados al cuidado del ACNUR, el UNICEF, Save the Children y Médecins sans frontières el 30 de abril de 1997. Según algunos informes, fueron maltratados durante los días en que se les retuvo.

18. El UNICEF dio a conocer públicamente que, cuando las organizaciones internacionales llegaron por primera vez a Biaro, en la región oriental de la

República Democrática del Congo, tras haber sido dispersados los campamentos de refugiados por los ataques de los rebeldes, muchos de los menores rwandeses no acompañados que allí encontraron habían sufrido heridas de machete o de bala durante los ataques.

B. Reclutamiento militar

19. Otro tema de preocupación para el UNICEF, el ACNUR y otros organismos son los informes sobre el reclutamiento militar de niños y adolescentes refugiados. Ese hecho habría tenido lugar, por ejemplo, en la región de los Grandes Lagos, Sierra Leona, Myanmar, Sri Lanka, el Afganistán, Liberia, el Sudán, Etiopía y Uganda. Si bien el problema no se limita a los menores refugiados, ni a los niños o adolescentes no acompañados comprendidos en esa categoría, es evidente que la falta de protección de un adulto y del apoyo de la familia hace que los menores que están solos corran más riesgo de ser reclutados.

20. El UNICEF, conjuntamente con el subgrupo de organizaciones no gubernamentales del Grupo de Trabajo de las organizaciones no gubernamentales encargado de la Convención sobre los Derechos del Niño, organizó un simposio sobre prevención del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y desmovilización y reintegración social de niños reclutas en África, celebrado del 23 al 30 de abril de 1997 en Ciudad del Cabo (Sudáfrica). El simposio dio lugar a la publicación de principios anotados y de las mejores prácticas, así como de un proyecto de plan de acción sobre esas cuestiones.

C. Normas para determinar los intereses de los menores

21. El ACNUR, el UNICEF y las organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes, en colaboración con los gobiernos interesados, están abocados también a la formulación y aplicación de normas para determinar los intereses superiores de los menores no acompañados con respecto a la repatriación. El ACNUR está preparando un marco de referencia encaminado a orientar a su personal para que pueda determinar las medidas que más redundarán en beneficio de los menores refugiados.

22. Uno de los problemas que se han abordado es la repatriación de niños y adolescentes de la ex Yugoslavia, a quienes se había dado refugio en numerosos países, entre ellos los de Europa occidental. En la región de los Grandes Lagos, la labor de determinar los intereses de los menores refugiados no acompañados de Rwanda, Burundi y la República Democrática del Congo ha abarcado la evaluación de la situación en los países de asilo y de origen con respecto a la seguridad. Esas decisiones, que dependen de las condiciones de la región, siguen siendo objeto de consultas entre las organizaciones.

23. También se presta atención especial a los casos en que los menores no acompañados son demasiado pequeños para poder indicar su lugar de origen o su apellido. Algunos de esos niños se encuentran solos y otros al cuidado de familias que los han recogido. Para evitar que los niños muy pequeños queden en centros de tránsito durante períodos prolongados, sin atención adecuada a sus necesidades de desarrollo, es indispensable elaborar procedimientos encaminados a limitar la duración de la separación de las familias y a garantizar el

desarrollo positivo inmediato del niño mientras se buscan soluciones a largo plazo. Para ello, se deberían hacer más esfuerzos para encontrar las familias biológicas y familias adoptivas en el país de origen, así como para encontrar medios que permitan obtener información adicional sobre los antecedentes de los niños muy pequeños, ya sea de las familias adoptivas o de otros repatriados.

D. Explotación y abuso sexuales

24. Es bien sabido que los menores no acompañados están expuestos a la explotación y el abuso sexuales. Si bien se ha prestado atención especial a la situación de las niñas en ese contexto, la explotación y el abuso de menores de los dos sexos requieren una atención y una respuesta especiales. Se ha observado también con particular inquietud la situación de las niñas no acompañadas que regresan embarazadas a sus hogares, con frecuencia en lugares en que las redes de apoyo de la familia tradicional y de la familia ampliada han quedado destruidas. Las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA también son problemas graves en las poblaciones de adolescentes y adultos jóvenes.

E. Situación de los menores no acompañados en los países donde la condición de refugiado se determina caso por caso

25. Preocupa considerablemente la situación de los menores no acompañados que buscan refugio en los países desarrollados. Al respecto, en 1996 se ha prestado particular atención a las cuestiones relacionadas con la atención adecuada, la asistencia letrada y la revisión judicial apropiada de los casos, y algunos países han revisado las normas pertinentes para tener más en cuenta la capacidad y las necesidades de los niños y los adolescentes.

26. En 1996 el ACNUR organizó un simposio sobre niños no acompañados en busca de asilo que dio lugar a la publicación por parte de la Oficina, en febrero de 1997, de las Directrices sobre políticas y procedimientos para atender a los menores no acompañados en busca de asilo.

V. ACTIVIDADES EN CURSO

27. El ACNUR, el UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja, Save the Children, Radda Barnen y otras organizaciones no gubernamentales siguen coordinando sus actividades y examinando sus prácticas con objeto de fortalecer la protección y asistencia a los menores refugiados no acompañados en diversos contextos en todo el mundo. En la región de los Grandes Lagos los organismos y organizaciones están colaborando continuamente y formulando políticas y prácticas comunes en respuesta a los cambios que se van produciendo. Con respecto a la ex Yugoslavia se están haciendo planes para celebrar una conferencia interinstitucional que tendrá por objeto estudiar normas para determinar los intereses superiores de los niños y adolescentes refugiados no acompañados. Las evaluaciones por países del ACNUR y la Alianza Internacional Save the Children y sus programas de desarrollo de la capacidad mencionados supra tienen por objeto velar por que las necesidades de los niños y de los adolescentes se tengan en cuenta plenamente en las actividades de programación y

protección, en tanto que las actividades conexas de formación están encaminadas a determinar mejor esas necesidades y responder a ellas de manera más eficaz.

28. El ACNUR planea crear algunos puestos de asesor regional superior para los niños en 1997 a efectos de atender con más rapidez y de manera más adecuada a las necesidades de todos los menores refugiados, entre ellos los menores no acompañados. Al mismo tiempo, está acelerando las actividades encaminadas a crear conciencia acerca de las cuestiones relativas a los niños y los adolescentes en el contexto de la labor básica de programación y protección de todas sus dependencias.

29. La cuestión de los menores no acompañados en busca de asilo es objeto de un diálogo continuo entre los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales y no gubernamentales pertinentes y los gobiernos. También se examinan las normas para la atención de los menores en busca de asilo que están a cargo de instituciones oficiales y para la determinación de la condición de refugiado caso por caso.

VI. CONCLUSIÓN

30. La vulnerabilidad de los menores refugiados, en particular de los niños y adolescentes no acompañados, se ha reconocido hace ya mucho tiempo. El estudio Machel ha puesto en primer plano el problema de las repercusiones de los conflictos armados sobre esos niños y jóvenes y ha dado impulso a las iniciativas interinstitucionales encaminadas a individualizar mejor a ese grupo particularmente vulnerable y atender a sus necesidades. El fortalecimiento de la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas y entre las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales ha sido un elemento clave para la elaboración de respuestas apropiadas con objeto de atender a la situación de esos menores en diversos contextos en todo el mundo y puede beneficiar también a los menores que se encuentran en situaciones comparables de desplazamiento interno. La capacidad de reacción rápida y de establecer los criterios más amplios y apropiados para aplicar tras las situaciones de emergencia se ha visto fortalecida considerablemente por esa cooperación y todos los que en ella participan esperan que rinda más fruto en el futuro, cuando los organismos hayan de atender a nuevas crisis y a cambios en la situación actual de los menores no acompañados en el mundo entero.

Notas

¹ Populations of Concern to UNHCR: A Statistical Overview (ACNUR, Ginebra, julio de 1996).
