



## Consejo Económico y Social

Distr. limitada  
25 de marzo de 2002  
Español  
Original: inglés

**Adopción de medidas**

---

### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

**Período de sesiones anual de 2002**

3 a 7 de junio de 2002

Tema 4 del programa provisional\*

### **Resumen de los exámenes de mitad de período y de las principales evaluaciones de los programas por países**

#### **Región de África occidental y central**

#### *Resumen*

El presente informe se preparó en cumplimiento de la decisión 1995/8 de la Junta Ejecutiva (E/ICEF/1995/9/Rev.1), en la que la Junta pidió a la Secretaría que le presentara un resumen de los resultados de los exámenes de mitad de período y de las principales evaluaciones de los programas por países y que especificara, entre otras cosas, los resultados logrados, la experiencia adquirida y la necesidad de introducir ajustes en el programa del país. La Junta ha de formular observaciones sobre los informes y proporcionar directrices a la Secretaría en caso necesario. En el año 2001 sólo se hizo un examen de mitad de período, el del programa de Benin, en la región de África occidental y central. Las cinco evaluaciones a las que se refiere el presente informe se realizaron también en el 2001.

---

\* E/ICEF/2001/9.



## Examen de mitad de período

### Benin

1. Los objetivos del examen de mitad de período de Benin eran fortalecer el programa del país teniendo en cuenta las nuevas prioridades nacionales y las nuevas estrategias del plan estratégico de mediano plazo del UNICEF; evaluar si el programa se ejecutaba de conformidad con los objetivos trazados en el plan principal de operaciones; y fortalecer la integración de nuevas dimensiones intersectoriales (el virus de la inmunodeficiencia humana/síndrome de inmunodeficiencia adquirida (VIH/SIDA), la adolescencia y el desarrollo del niño en la primera infancia). Se siguió la metodología de hacer exámenes sectoriales del programa y organizar grupos de trabajo para que examinaran las evaluaciones y los estudios realizados sobre cinco temas principales: estrategias fundamentales de convergencia y cooperación; el VIH/SIDA; la primera infancia; la juventud y los cambios de comportamiento; y la colaboración y asociación. Se organizó un seminario participativo para niños y jóvenes miembros de los consejos locales de niños demócratas, a fin de recabar sus opiniones sobre el programa del país. La experiencia adquirida se examinó en otro seminario cuyas recomendaciones se incorporaron en un examen que utilizó un marco lógico para revisar distintos programas. En el examen de mitad de período participaron el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Gobierno de Benin, otros organismos de las Naciones Unidas, asociados, donantes y niños.

### La situación de los niños y las mujeres

2. Después de las elecciones presidenciales de 2001, que consolidaron la democracia en el país, el nuevo Gobierno empezó a preparar un documento de estrategia de reducción de la pobreza y un nuevo programa de acción de cinco años. Benin ha hecho progresos, como indican la reducción de la mortalidad infantil en un 43%, la reducción de los casos de dracunculosis en un 99% y la “independencia de vacunas” (el 100% de los gastos de las vacunas se sufragan con cargo al presupuesto del país desde 1999). Las tasas de inmunización son siempre altas. Las tasas brutas de escolarización de las niñas han aumentado casi en un 10% en dos años. También se ha promovido la maternidad sin riesgo (los partos asistidos y las consultas antes del parto han aumentado en un 60%), ha aumentado el acceso al agua potable y ha avanzado la lucha contra la trata de niñas. Benin ha ratificado los Convenios No. 138 y No. 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ha firmado los protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño relativos a la participación de los niños en los conflictos armados y la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El Gobierno ha empezado a tomar medidas para revisar las leyes relativas a la trata de menores.

3. Las tasas de pobreza no han variado en los últimos años (aproximadamente el 30% de la población vive en la pobreza) y algunas esferas continúan siendo problemáticas. Por ejemplo, las tasas de mortalidad y morbilidad materna siguen siendo altas debido a los embarazos precoces y los abortos provocados. Las prácticas de salud, higiene y saneamiento de la comunidad son deficientes, y menos de una quinta parte de la población tiene acceso a medios adecuados de saneamiento. Las tasas de retención escolar, especialmente las de las niñas, son bajas. Tampoco se han hecho suficientes progresos en la lucha contra el VIH/SIDA (en 1999 la tasa

de prevalencia era de un 4,1%), especialmente contra la transmisión del VIH de la madre al niño.

### **Logros y dificultades**

4. El programa del país tiene distintos programas que apoyan la salud y el desarrollo social y de la comunidad, así como actividades de promoción, comunicación, vigilancia y evaluación. A la mitad del ciclo de programación ya se han logrado la mayor parte de los objetivos del plan principal de operaciones. El programa de desarrollo de la salud ha contribuido a revitalizar la Iniciativa de Bamako mediante la prestación de apoyo al establecimiento de zonas sanitarias en las tres zonas de convergencia del programa, la planificación y la gestión de competencias e instrumentos y el fortalecimiento técnico de los centros de salud pública. El programa contribuyó a adaptar la estrategia de gestión integrada de las enfermedades de la infancia a las necesidades de Benin y aumentó la calidad de los servicios de salud para mujeres organizando servicios obstétricos y neonatales de emergencia. Se prestó apoyo a la investigación operacional para prevenir la transmisión vertical del VIH de la madre al niño en 33 maternidades de Cotonú. También se prestó apoyo al programa nacional de inmunización y a las medidas adoptadas para combatir la carencia de micronutrientes. Los objetivos sobre el agua, la higiene y un medio sano contribuyeron a reducir en un 65% el número de casos de dracunculosis entre 1999 y 2001. El programa apoyó la perforación de 45 pozos en aldeas endémicas y la construcción de cisternas y letrinas en casi la mitad de las escuelas respaldadas por el proyecto de educación, y capacitó a maestros y a miembros de las asociaciones de padres y maestros para que mejoraran las prácticas de higiene y saneamiento.

5. Como parte del programa de desarrollo social, el proyecto de educación, presta apoyo a las escuelas para reducir las diferencias entre la asistencia escolar de los niños y las niñas. La tasa de retención de las niñas se está acercando al promedio nacional. En las seis zonas en las que se ejecuta el programa ya se ha logrado el objetivo del plan principal de operaciones de reducir dichas diferencias en un 2%, un porcentaje mayor que el del promedio nacional (un 0,9% más). Entre 1998 y 2000, la tasa bruta de escolarización de las niñas aumentó en un 23% en las seis zonas, mientras que el promedio nacional aumentó sólo en un 11%. De acuerdo con los objetivos del plan principal de operaciones, el proyecto destinado a ayudar a los niños que necesitan medidas especiales de protección ha apoyado el establecimiento de 270 comités locales en las aldeas para que luchen contra la trata de niños. Entre 1994 y 2000 fueron interceptados y detenidos casi 4.000 niños y 81 rufianes. Se dio formación en derechos del niño a 623 instructores, personas que influyen en la opinión pública, maestros, asistentes sociales, juristas y miembros de comités locales. Las actividades de información pública organizadas en los planos nacional y regional han puesto de relieve las cuestiones relacionadas con la trata de personas.

6. El programa de desarrollo de las comunidades se concentró en 30 aldeas (el 10% de las aldeas previstas en un principio) para probar si podía fomentarse la capacidad de las comunidades. Se enseñó a leer y escribir a los habitantes de esas aldeas para que pudieran adquirir conocimientos de planificación a nivel de aldea y se capacitó a 300 personas en diagnóstico comunitario y planificación a nivel de aldea. Se prepararon planes de desarrollo local y las comunidades determinaron las unidades de generación de ingresos que debían financiar sus planes.

7. En cumplimiento de los objetivos del programa de promoción se publicaron textos sobre la explotación de los niños y se dio formación a abogados sobre los derechos de la mujer. El proyecto contribuyó a sensibilizar al público acerca de los derechos de los niños y la mujer y, en abril de 2001, puso en marcha el Movimiento Mundial en favor de la Infancia en Benin. El proyecto de comunicación cumplió sus objetivos al apoyar la creación de 70 consejos locales de niños demócratas, integrados por 2.000 alumnos y 50 moderadores, y lanzar la campaña “La voz de los niños”.

8. El programa de vigilancia y evaluación apoyó el establecimiento de una base de datos común para el sistema de las Naciones Unidas, en el marco de la evaluación común para los países. Esta base de datos, que también se utilizará como una base de datos socioeconómicos nacionales, se llama “BenInfo”. El programa también ayudó a integrar datos en las tarjetas sanitarias y escolares en las zonas de convergencia del programa, a fin de armonizar los mecanismos de vigilancia.

9. Las elecciones presidenciales celebradas durante el año 2001 afectaron la ejecución del programa. Después de las elecciones cambiaron los encargados de los ministerios que colaboraban con el UNICEF (salud, educación y protección social). Sin embargo, el UNICEF aprovechó las oportunidades que se le presentaron para participar en la elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza y promover sistemáticamente la Iniciativa 20/20. También aprovechó las oportunidades que presentaron la reforma de las Naciones Unidas, la armonización de los ciclos de programación y el creciente interés del Banco Mundial por los sectores sociales. El UNICEF dirigió los preparativos de la evaluación común para los países y su base de datos.

#### **Evaluación de las estrategias del programa: experiencia adquirida**

10. El país se ha ido dando cuenta de los efectos de la pobreza y de que las comunidades deben tomar la iniciativa para combatirla, con lo cual se ha creado una cultura de planificación integrada del desarrollo de las comunidades. Sin embargo, se vio que las estructuras del programa eran muy verticales y se recomendó que todos los sectores ejecutaran programas de una forma coordinada, consolidando las actividades, reforzando los mecanismos complementarios integrados y formulando programas de coordinación con los organismos de las Naciones Unidas. Dentro del programa del país, la estrategia de convergencia y cooperación del programa de desarrollo de la comunidad se había desarrollado sólo esporádicamente porque se habían destinado demasiadas actividades a fomentar la capacidad de las comunidades para que planificaran el desarrollo de las aldeas, con escasos resultados. Estos esfuerzos deben proseguir pero deben consolidarse con proyectos sectoriales y con el proceso de descentralización de Benin.

11. En la actualidad se reconoce que el VIH/SIDA es un problema multisectorial que afecta a todos los grupos de edad y a todos los sectores sociales. Sin embargo, las actividades de formación para adolescentes se coordinan muy poco. Por otra parte, se han logrado resultados alentadores con las actividades de prevención de la transmisión del VIH de la madre al niño, que deberían ampliarse. La voluntad política del Gobierno se refleja en su decisión de financiar la lucha contra el VIH/SIDA con fondos del presupuesto nacional y fondos obtenidos con la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados, utilizando el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) como marco de cooperación. En el examen de mitad de período se recomendó prestar atención especial a la prevención de la

transmisión del VIH de la madre al niño, a la prevención de las enfermedades de transmisión sexual y al VIH/SIDA entre los adolescentes, así como a la protección de los niños infectados por el SIDA y a la integración de las actividades de lucha contra el SIDA en el conjunto mínimo de actividades de los centros de salud y en todos los proyectos del programa del país.

12. Dentro del programa de cooperación se aplicó un enfoque sectorial para organizar actividades en favor de los niños pequeños. Puesto que no existen políticas nacionales especiales sobre el desarrollo del niño en la primera infancia, en el examen de mitad de período se recomendó que se elaborara un plan de acción integrado en favor de los niños pequeños en las zonas donde se ejecutaba el programa. Este plan consistiría en proteger a los niños afectados por el SIDA, prestar apoyo psicológico a las madres seropositivas, inscribir los nacimientos, educar a los padres e integrar el desarrollo del niño en la primera infancia en todos los proyectos, prestando atención especial a la familia y al grupo de edad de 0 a 3 años.

13. Cuando se preparó el programa del país no se consideraron realmente la participación y la opinión de los niños. Su participación en el examen de mitad de período fue muy constructiva y por ello debe fomentarse. Las entidades que colaboran en la ejecución del programa del país han decidido pedir a los niños que participen de una forma más sistemática en la elaboración de todos los programas, documentos y exámenes que se lleven a cabo.

#### **Plan de gestión del programa del país**

14. En atención a las recomendaciones del examen de mitad de período se formularon varios subproyectos dentro de los proyectos principales, a fin de utilizar mejor los recursos. Se modificó la plantilla de las oficinas, sobre todo para destinar a nuevo personal a la protección de los niños y a las actividades contra el VIH/SIDA. Se formuló un proyecto de promoción de la salud para prevenir la transmisión del VIH de la madre al niño y para ayudar a las personas infectadas por el VIH, especialmente los jóvenes. Se procuró organizar actividades que mejoraran la higiene y el saneamiento en la escuela, el seno de la familia y la comunidad, y también facilitar información sobre el VIH/SIDA mediante voluntarios de las aldeas. Dentro del proyecto de educación se formularon tres subproyectos para tres grupos de edad (la primera infancia, los niños en edad de asistir a la escuela primaria y los adolescentes), con los que también se pretendía cambiar el comportamiento respecto del VIH/SIDA y proseguir la lucha contra la trata de niños. Dentro del programa de desarrollo de la comunidad se formularon tres proyectos para integrar mejor el desarrollo de la comunidad en las actividades sectoriales y orientar más las actividades de comunicación a promover el cambio de comportamiento necesario para los proyectos sectoriales.

15. En el examen de mitad de período se observó que, con el plan integrado de vigilancia y evaluación, el programa del país seguía los principales indicadores de vigilancia y evaluación de los distintos programas y las evaluaciones previstas, y también procuraba mejorar el sistema de recopilación de datos. La adopción de un marco lógico para el programa del país brinda la oportunidad de ejecutar mejor el plan integrado de vigilancia y evaluación.

16. No lograron recaudarse los recursos autorizados para los programas de desarrollo de la comunidad y promoción porque, al parecer, los donantes no estuvieron interesados en financiar programas sectoriales. A fin de evitar perder otros fondos

posibles y responder a las nuevas orientaciones del programa, en el examen de mitad del período se recomendó la reasignación de otros recursos. Como consecuencia, se transfirieron a programas sectoriales 4 millones de dólares de los EE.UU. previstos como otros recursos para el programa de desarrollo de la comunidad y 500.000 dólares para el programa de promoción. Esos fondos se utilizarán para lograr los objetivos de desarrollo de la comunidad prestando asistencia a actividades relacionadas de ese sector.

17. La estructura revisada del programa para 2001-2003 que se aprobó durante el examen de mitad de período refleja la convergencia de las prioridades del Gobierno y del plan estratégico de mediano plazo. Además, confirma de nuevo el carácter estratégico y central del enfoque del desarrollo de la comunidad. De esta manera, el programa del país podrá abordar las cuestiones de la primera infancia, la lucha contra el VIH/SIDA y los problemas de los adolescentes de una forma coordinada. El programa continúa basándose en una estrategia de convergencia y cooperación, fortalecimiento de la asistencia a la descentralización y fomento de la capacidad de planificación a nivel de la comunidad.

## **Principales evaluaciones de los programas por países**

### **Proyecto de vigilancia del aprovechamiento en los estudios en África occidental y central**

18. El proyecto de vigilancia del aprovechamiento en los estudios es un proyecto conjunto del UNICEF y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) destinado a vigilar y evaluar el rendimiento escolar. El proyecto se formuló para encontrar medios más científicos y sistemáticos de evaluar los progresos escolares de los niños y para responder a la necesidad de orientar las políticas educativas y mejorar las prácticas docentes ante el deterioro aparente de la calidad de la enseñanza básica.

19. Cuatro países de la región terminaron de evaluar el proyecto en el año 2001: Camerún, Gambia, Liberia y el Senegal. Se utilizaron métodos y mecanismos estándar y sólo se evaluó el rendimiento escolar de los alumnos de cuarto grado de las escuelas primarias en tres materias: lectura y escritura, matemáticas y preparación para la vida activa. La evaluación se limitó al cuarto grado porque existen muchas pruebas empíricas de que una buena enseñanza hasta el cuarto grado evita el analfabetismo.

20. También se reunió información de antecedentes sobre los alumnos teniendo en cuenta las condiciones de aprendizaje: el tipo de escuela, su ubicación (urbano o rural), la distancia de la escuela al hogar, la actitud del niño hacia la escuela, el número de comidas diarias, si el niño recibía ayuda en el hogar para hacer los deberes o recibía apoyo para aprender, las condiciones de vida de la familia y la educación y la situación socioeconómica de los padres. También se reunieron datos sobre los maestros, el número de clases, el material didáctico, el equipo escolar, las guías didácticas y los servicios y actividades de recreo de las escuelas. La UNESCO organizó un curso regional de fomento de la capacidad en la vigilancia del aprovechamiento en los estudios y el UNICEF financió las cuatro evaluaciones.

21. Los objetivos de esas evaluaciones eran: a) comprobar los progresos escolares de los niños en las asignaturas básicas (francés/inglés, matemáticas y preparación

para la vida activa); b) evaluar los factores que podían influenciar el rendimiento escolar de los niños (por ejemplo, el sexo, la edad, la escuela, su ubicación urbana o rural, los maestros y factores relacionados con los padres y los alumnos); y c) formular estrategias para remediar dificultades y problemas identificados en el aprendizaje de los niños.

22. Durante las evaluaciones se analizaron de forma muy variada las notas obtenidas por los alumnos en cada uno de los tres campos de estudio, con lo cual los investigadores pudieron determinar la solidez y la dirección de la relación entre el rendimiento escolar y las variables de los antecedentes. El efecto neto de cada variable se deduce después de hacer ajustes necesarios. Se analizó el nivel mínimo de aprendizaje y el nivel máximo deseado en cada materia. A continuación se presentan las principales conclusiones y recomendaciones de las evaluaciones nacionales.

23. En general, el rendimiento escolar fue bajo en las tres materias examinadas en los cuatro países; las notas medias obtenidas fueron inferiores al 50%, independientemente del país o de la asignatura. Como término medio, los alumnos no obtuvieron ni la mitad de las notas máximas previstas. La mayor parte de los alumnos del cuarto grado no llegaron al nivel mínimo de aprendizaje (recibieron una nota de un 50% o inferior en Liberia), y menos al nivel de aprendizaje deseado (una nota del 73%). Es muy probable que los alumnos que no llegan al nivel mínimo de aprendizaje sean analfabetos si abandonan los estudios en el cuarto grado.

24. El rendimiento escolar en matemáticas fue el más bajo. En los cuatro países, más del 60% de los alumnos no llegaron al nivel mínimo de aprendizaje y el 90% de ellos no llegaron al nivel de aprendizaje deseado, excepto en Liberia. El buen rendimiento aparente de los alumnos de Liberia se debe a que los niveles mínimo y deseado de aprendizaje eran muy bajos (un 30% y un 50% respectivamente), mientras que en los otros tres países se habían fijado en un 50% y un 73%.

25. Las cuatro evaluaciones no aportaron pruebas convincentes de que el rendimiento escolar variaba según el sexo del alumno, ya que las niñas y los niños tuvieron el mismo rendimiento escolar en todas las materias y en los cuatro países.

26. En las evaluaciones se vio que los libros de texto influían en el aprendizaje y por ello, se señaló su importancia y se recomendó a los gobiernos que se los proporcionaran a los alumnos cuando los padres fueran pobres y no pudieran comprarlos.

27. En el Camerún, Gambia y Liberia, el rendimiento escolar en casi todas las asignaturas fue mejor en las escuelas rurales que en las urbanas. La causa probable del bajo rendimiento escolar de los alumnos de las escuelas urbanas, donde la demanda de escolarización es más elevada, es el número excesivo de alumnos en las clases.

28. En los cuatro países, los alumnos de las escuelas privadas aprovechan mejor los estudios que los de las escuelas públicas. En las escuelas privadas las clases tienen menos alumnos, éstos suelen tener los libros de texto necesarios y la mayor parte de ellos proceden de familias acomodadas.

29. En Liberia, la edad media de los alumnos de cuarto grado era de 13 años frente a la edad media normal de 9 a 11 años para este grado. Los siete años de guerra explicarían el predominio de alumnos mayores y quizás serían una de las razones de que esos alumnos rindan menos que los más jóvenes. En el Camerún, la mayoría de los alumnos

de cuarto grado tienen de 9 a 10 años de edad y los alumnos más jóvenes aprovechan más los estudios que los mayores, excepto los de preparación para la vida activa.

30. En Liberia, aparte de tiza, las escuelas tienen muy poco material didáctico y muy pocos recursos para las clases, especialmente libros de texto para los maestros. La relación proporcional entre maestras y maestros es de 1:7. Se determinó que la mayor parte de los edificios escolares no reunían condiciones y las escuelas no tenían teléfono, radio o electricidad, ni tampoco libros para prestar a los alumnos. Las bibliotecas públicas son muy raras. En Gambia, la escasez de material didáctico esencial y material para el aprendizaje como pizarras, tiza, programas y libros de texto es tanta que afecta el rendimiento escolar.

31. El UNICEF ha utilizado los resultados del estudio sobre el rendimiento escolar a fin de avanzar la Iniciativa para la Educación de las Niñas Africanas con sus asociados en el ámbito de la educación, por ejemplo, los Ministerios de Educación, la UNESCO, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y diversas organizaciones no gubernamentales locales. En Liberia, esos resultados se están utilizando para orientar la ejecución de la Iniciativa y la formulación del nuevo programa del país para el período 2003-2005. Otras oficinas de los países evaluarán el aprovechamiento en los estudios en el año 2002.

### **Descentralización en el Chad**

32. El programa de cooperación ejecutado por el UNICEF en el Chad durante el período 1996-2000 tenía un componente de descentralización que se aplicó a 10 zonas rurales y cinco municipios. Con este programa destinado a determinadas zonas se pretendía ayudar a los programas sectoriales a desarrollar la planificación local, promover la movilización y la potenciación de la comunidad y vigilar la ejecución descentralizada del programa del país.

33. Teniendo en cuenta la sobrecarga de la capacidad nacional, las grandes distancias y las malas comunicaciones del Chad, se determinó que la estrategia de descentralización respondía bien a las necesidades cuando se formuló el programa del país en el período 1995-1996. Se previó que la descentralización ayudaría a llegar a las comunidades aisladas y a fomentar su participación en su propio desarrollo. La situación política y cultural del Chad brindaba oportunidades para la movilización social. Los frecuentes conflictos políticos que habían afligido al país a partir de la década de 1960 habían socavado la autoridad del Gobierno central sobre la población. Debido a que el Gobierno central estaba poco representado en el terreno, la población había ido estableciendo asociaciones locales y se había promovido la participación de la comunidad. La estrategia de descentralización del programa del país tenía pues en cuenta el contexto cultural y la estrategia nacional de descentralización del Gobierno central.

34. Transcurridos cinco años desde que se empezara a ejecutar el programa del país, en el año 2001 se hizo una evaluación externa del componente de descentralización. La evaluación siguió la metodología de examinar documentos del programa, entrevistar a los principales colaboradores y beneficiarios y organizar visitas sobre el terreno. Sus objetivos eran: a) evaluar la eficacia y la utilidad del componente; b) medir los efectos del programa sobre la población en las diez esferas prioritarias; c) evaluar la capacidad de coordinación de los equipos locales creados por el programa; y d) documentar el proceso de descentralización.

35. Con respecto a la eficacia y los efectos del programa, la evaluación determinó que se habían hecho progresos apreciables en las esferas prioritarias, concretamente en la educación de las niñas, la cobertura de inmunización de todos los niños, la alfabetización de las mujeres y el acceso al agua potable. Se había fomentado la capacidad local de evaluación, planificación, vigilancia y ejecución de proyectos. El ritmo de los progresos había sido mucho más rápido en las esferas abarcadas por el componente. Estos resultados positivos prueban la eficacia de la estrategia de descentralización.

36. Sin embargo, la evaluación también detectó algunos problemas. Aunque con apoyo del programa se habían creado equipos de movilización social en las aldeas, estos equipos apenas funcionaban porque no habían sido suficientemente capacitados. Aunque el programa había fomentado entre las comunidades locales un verdadero afán por solucionar sus propios problemas, esta tarea se había visto obstaculizada por la pobreza y la hambruna. Las actividades se habían concentrado en las esferas prioritarias pero los enfoques intersectoriales todavía eran deficientes, lo cual había perjudicado los efectos sinérgicos de la estrategia de descentralización. La dificultad principal estribaba en la capacidad limitada de las entidades locales. En el plano institucional, los distintos elementos encargados de aplicar el proceso de descentralización no siempre lo entendían suficientemente y no se definían ni delimitaban debidamente las responsabilidades.

37. En la evaluación se hicieron varias recomendaciones. El proceso de descentralización del Chad mejoraría si se fomentara la capacidad de las organizaciones no gubernamentales locales, la de las comunidades y asociaciones rurales y la de los funcionarios públicos para que pudieran emprender tareas concretas bien definidas. Los problemas institucionales se resolverían si la estrategia de descentralización apoyada por el UNICEF se utilizara como modelo para aplicar la política de descentralización del Gobierno.

### **Examen del programa ampliado de inmunización de Gambia**

38. A lo largo de los años se han evaluado distintos componentes del programa ampliado de inmunización de Gambia, pero nunca se había examinado todo el programa. El examen realizado en el 2001 respondió a la necesidad de hacer este examen.

39. El objetivo general del examen era evaluar los resultados del programa prestando atención especial a la administración, la coordinación, la financiación, la prestación de servicios, los logros y las dificultades, a fin de orientar su ejecución hacia el control sostenible de las enfermedades y lograr los mejores resultados posibles en el ámbito de la supervivencia infantil. Utilizando una muestra intencional de los servicios de todo el país, el examen evaluó los cuatro niveles del sistema de atención sanitaria: el nivel central, las divisiones, los centros sanitarios (hospitales, centros de salud de mayor y menor importancia y centros de divulgación); y centros locales de atención primaria de la salud situados en las aldeas.

40. El examen confirmó que, en el curso de los años, el programa de Gambia se había ejecutado satisfactoriamente y era uno de los programas que había obtenido mejores resultados con el programa ampliado de inmunización. El equipo encargado del examen determinó que se habían hecho los siguientes progresos: a) había aumentado el acceso a los servicios de salud materno-infantil, incluida la inmunización. Todos los centros de salud prestaban servicios de inmunización en locales permanentes y en

varios centros de divulgación. Los centros de divulgación eran permanentes y los destinatarios sabían qué días prestaban servicios; b) aunque la cobertura de inmunización se estaba reduciendo, era relativamente elevada; c) el Gobierno asignaba más recursos presupuestarios a la compra de vacunas básicas; d) el programa había organizado días nacionales de inmunización en 1998, 1999 y 2000; e) estaba a punto de erradicarse la poliomielitis en el país; f) el público estaba muy informado de las vacunas del programa ampliado de inmunización; y g) el país había incluido dos nuevas vacunas en sus servicios de inmunización (hepatitis B y haemophilus influenzae (Hib)).

41. El examen también detectó algunos problemas graves que debían intentar solucionarse. Se había reducido la cobertura de inmunización, por ejemplo, la cobertura de la vacuna triple contra la difteria, la pertusis (tos ferina) y el tétanos se había reducido del 97% en 1998 al 74% en el 2000 y la inmunización general contra las seis enfermedades abarcadas por el programa ampliado de inmunización se había reducido del 80% al 69% en el mismo período. El suministro de vacunas era inseguro y el de las dos nuevas vacunas errático. El equipo de refrigeración del país estaba envejeciendo; aunque la mayor parte todavía funcionaba, más del 50% se había utilizado durante 10 años o más y no había ningún plan ni recursos para sustituirlo. Más del 50% de los centros de salud habían interrumpido sus actividades de divulgación debido a la falta de vacunas y a problemas de transporte. Cuando se hizo el examen no se pudieron obtener informes anuales del programa ampliado de inmunización ni del Departamento de Salud. Aunque el despilfarro de vacunas no se vigila periódicamente a ningún nivel, en un estudio llevado a cabo en 1999 para determinar la utilización y el despilfarro de las vacunas se denunció una elevada tasa de pérdidas para todos los antígenos. El programa ampliado de inmunización se percibe como un programa financiado totalmente por el UNICEF y la Organización Mundial de la Salud; aunque este era el caso en la década de 1980 y en la de 1990, ya no es así. Los fondos para el programa de Gambia se aprobaron por medio de la Alianza mundial para el fomento de la vacunación y la inmunización. El UNICEF ha recibido 186.000 dólares del Gobierno de los Países Bajos para el período 2002-2003, que se asignarán a financiar el puesto de un funcionario del programa ampliado de inmunización y la compra de vacunas que no financia la Alianza.

42. En el examen se hicieron las siguientes recomendaciones fundamentales: a) convenía promover el programa enérgicamente y en los altos niveles para movilizar más recursos del Gobierno; b) era necesario alentar al Gobierno a que asegurara el suministro continuo de vacunas y a que, en el presupuesto anual, mantuviera y aumentara la partida para vacunas básicas; c) era necesario sustituir y ampliar urgentemente el equipo de refrigeración; d) el Gobierno debía perfeccionar la estrategia de servicios de divulgación; e) la Dirección de Planificación debía reorganizar la Dependencia de Epidemiología y Vigilancia para reunir y utilizar datos ordinarios en todos los niveles; y f) era necesario controlar en mayor medida el despilfarro de vacunas.

### **Examen del programa ampliado de inmunización de Sierra Leona**

43. El examen de la cobertura del programa ampliado de inmunización de Sierra Leona consistió en una encuesta representativa del país que se organizó para: a) evaluar la cobertura de inmunización de los niños de 12 a 23 meses de edad y de las mujeres con hijos de hasta 11 meses; b) determinar las razones de los fallos de la inmunización; c) evaluar la eficacia de la cadena de refrigeración; y d) formular

recomendaciones para ejecutar estrategias y actividades encaminadas a fomentar y mantener el programa ampliado de inmunización. Se hicieron entrevistas sobre el equipo de refrigeración, las fuentes de energía y la disponibilidad de vacunas. Durante el examen se estudió una muestra representativa de 450 núcleos de todo el país.

44. La información sobre la inmunización de lactantes se obtuvo de 3.385 niños de 12 a 23 meses de edad. Según el estudio, se habían retenido tarjetas de vacunación para más del 70% de los niños de ese grupo de edad. Las tasas válidas de cobertura nacional eran del 60% para la vacuna contra la tuberculosis, 36% para la vacuna triple contra la difteria, la pertusis (tos ferina) y el tétanos, del 35% para tres dosis de la vacuna oral contra la poliomielitis y del 28% para la vacuna contra el sarampión. La tasa válida de cobertura de los niños totalmente inmunizados antes de cumplir 1 año era del 20%.

45. Las unidades sanitarias periféricas prestaban buena parte de los servicios de inmunización. La tasa de abandono entre la primera y la tercera dosis de la vacuna contra la difteria, la pertusis (tos ferina) y el tétanos fue de un 21%. Sólo un pequeño porcentaje de niños tuvo acceso a los servicios de inmunización, como demuestra la baja tasa bruta de cobertura del 64% para una dosis de esa vacuna, una tasa que se utiliza como indicador para evaluar los servicios de inmunización. Los fallos de las campañas de inmunización a nivel nacional se debieron en general a la falta de información (el 52%) y a la inaccesibilidad de los distritos, sobre todo al norte y al este del país (el 46%).

46. Se entrevistó a 3.453 madres de niños de hasta 11 meses de edad; durante las entrevistas, el 24% de las madres mostraron sus tarjetas de inmunización con toxoide tetánico, y el 3% aportó otros documentos (por ejemplo, fichas clínicas prenatales) que indicaban que habían recibido toxoide tetánico durante las visitas prenatales. Según las tarjetas de vacunación, menos del 20% de los recién nacidos estaban protegidos contra el tétanos neonatal, aunque más del 70% de las madres habían recibido atención prenatal y el 43% había recibido otros servicios médicos. La mayoría de las mujeres (el 77%) había tenido a sus hijos en el hogar.

47. Los resultados de las distintas campañas sobre el Día Nacional de Inmunización indican que la cobertura de vacunación contra la poliomielitis fue mayor que la indicada en los resultados del estudio, cuando se comparan las tarjetas de inmunización por sí solas con las tarjetas más el historial de inmunización. El estudio sobre la cobertura nacional de inmunización denota una reducción considerable de madres y niños lactantes vacunados frente a los resultados de 1993.

48. La cadena de refrigeración se evaluó en 109 lugares. Funcionaba más del 80% de todo el equipo y la fuente energética de aproximadamente el 60% de todo ese equipo era el gas. En general, las condiciones en que se guardaban las vacunas eran buenas excepto en algunos casos en los que se consideró que el estado de la cadena de refrigeración no era óptimo.

49. En el examen se recomendó que: a) las vacunas se suministrarán puntualmente a las zonas de difícil acceso porque esas zonas contribuían a la baja tasa de cobertura registrada en el país; b) se sensibilizara más a la comunidad para que la población destinataria fuera más consciente de la necesidad y la importancia de las vacunas; y c) la División del Programa Ampliado de Inmunización del Ministerio de Salud y

Saneamiento procurara mejorar la cobertura de inmunización y subsanara las dificultades identificadas en el examen.

### **Trata de niños con fines de explotación económica en el Camerún: investigación sobre las respuestas normativas nacionales**

50. La trata de niños se va reconociendo rápidamente en el plano nacional como una violación grave de los derechos humanos que requiere investigación y medidas urgentes para eliminarla. Cada vez más se secuestra, roba, compra y vende a niños dentro y entre las fronteras; estos niños son sometidos a formas de trabajo infantil, a malos tratos, a la explotación sexual y a otras formas de explotación. Las elevadas tasas de VIH/SIDA agravan más el problema. Ante su creciente gravedad en África occidental y central, el UNICEF, la OIT y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) han iniciado actividades para combatir el aumento de la trata de niños, las cuales han culminado en un amplio plan de acción aprobado en una consulta interinstitucional celebrada en Libreville (Gabón) en febrero de 2002.

51. El Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF y la Oficina Regional para África Occidental y Central han iniciado varios estudios con objeto de analizar las políticas multisectoriales adoptadas para combatir la trata de niños en ocho países, uno de ellos el Camerún. Concretamente, el estudio del Camerún tenía como objetivos: a) determinar las políticas adoptadas por diversas instituciones para responder al problema y los distintos niveles y esferas de actividad; b) verificar la definición y percepción del problema en el país; c) trazar las tendencias y la dinámica del fenómeno; d) determinar diversos métodos de intervención, teniendo en cuenta las prioridades y las dificultades; e) preparar una lista de los principales actores; y f) fomentar el entendimiento del problema en el Camerún, a fin de alentar la adopción de medidas adecuadas.

52. El estudio consistió en organizar una serie de visitas a determinadas instituciones, entablar un diálogo y entrevistar a los principales agentes, investigar documentos, analizar resultados y redactar informes. Los resultados del estudio serán utilizados como un mecanismo de promoción de la acción por el UNICEF, el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), la OIM, el Gobierno, las organizaciones no gubernamentales y otros colaboradores o partes interesadas en combatir la trata de niños con fines económicos.

53. Al parecer, el Camerún conoce algunos casos de trata de niños interna y a través de las fronteras. En el plano interno, hay intermediarios (a veces miembros de la familia) que se llevan a los niños de familias pobres de las zonas rurales a las ciudades y los emplean con personas que necesitan sus servicios, por los que a menudo reciben una remuneración. Sin embargo, algunos niños abandonan a sus familias por voluntad propia en busca de mejores condiciones de vida en las ciudades. El Camerún podría considerarse como un país de tránsito: niños procedentes de países del África Occidental y Central, Benin, el Chad, Côte d'Ivoire, Malí y Nigeria son trasladados por el Camerún a países centroafricanos como el Gabón y Guinea Ecuatorial, donde se emplean en fincas agrícolas, tiendas, bares y hoteles o como sirvientes. El Camerún es también un país receptor al que llevan niños, sobre todo de Benin, el Chad, Malí y Nigeria, algunos nacionales de esos países que residen en el Camerún, utilizando todo tipo de medios encubiertos. El Camerún es además un país

proveedor; esos casos son muy raros y suelen afectar sobre todo a jóvenes que se sacan del Camerún y se utilizan como prostitutas.

54. Con respecto a la situación institucional y política de la trata de niños en el Camerún, en el estudio se observó que, a pesar de que no había normas concretas sobre la trata de niños, era evidente que el Gobierno tenía la intención de establecer un marco institucional, político y jurídico para promover y proteger los derechos de los niños, el cual podría ampliarse para combatir la trata de niños. Con ese fin podían movilizarse más de 15 ministerios. El Gobierno ha ratificado varios acuerdos internacionales sobre esta cuestión, por ejemplo, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Convenio No. 138 de la OIT, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño Africano. El Gobierno también ha iniciado un proceso para ratificar otros instrumentos, incluido el Convenio No. 182 de la OIT sobre las peores formas del trabajo infantil (que por definición incluye la trata de niños con fines económicos), el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y el protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la trata de niños.

55. En consecuencia, desde el punto de vista normativo existen muchas posibilidades para combatir la trata de niños en el Camerún. El problema que se presenta es que las instituciones tienen distinta conciencia de la cuestión, lo cual pone en evidencia la falta de coordinación entre esas instituciones, una corriente limitada de información y una promoción insuficiente de la cuestión.

56. El análisis de la mayor parte de las estrategias institucionales y esferas prioritarias indica que conviene fomentar la prevención educando a la comunidad. Ha sido difícil impedir la trata de niños a través de las fronteras debido a las relaciones socioculturales con las poblaciones vecinas y a la porosidad de las fronteras. A fin de proteger a los niños víctimas de la trata también es necesario adaptar y armonizar los mecanismos judiciales con las convenciones internacionales. Según información del Departamento de Policía, las estaciones de policía de las fronteras, que son más de 30, repatrian a niños casi todos los días. Sin embargo, no hay datos fidedignos ni normas definidas sobre la repatriación, puesto que el Camerún no ha firmado ningún convenio sobre la cuestión con los demás países afectados. Las estrategias de promoción y cooperación entre los países han demostrado ser eficaces y deberían ampliarse en el Camerún.

### **Informe sobre la explotación sexual de los niños en África occidental y central**

57. Como parte de los preparativos del Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Yokohama (Japón) en diciembre de 2001, la Oficina Regional preparó un estudio sobre la situación en África occidental y central con apoyo del Centro de Investigaciones Innocenti. Los objetivos del estudio eran: a) evaluar la gravedad del fenómeno del abuso y la explotación sexual de los niños en general, en el seno de la familia, en la escuela, en las instituciones, en el trabajo, etc., así como la de la explotación sexual comercial de los niños en África occidental y central en particular; b) considerar la opinión pública y la actitud de las comunidades ante el abuso sexual y la explotación sexual comercial de los niños; c) evaluar los conocimientos sobre la protección jurídica de los niños víctimas del

abuso sexual en la región y las sanciones aplicables; y d) evaluar las medidas adoptadas para combatir la explotación sexual comercial de los niños y la experiencia adquirida desde el primer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, celebrado en Estocolmo (Suecia) en 1996. Para hacer el estudio se utilizaron distintas fuentes, entre ellas, el examen de los documentos del programa; informes presentados al Comité de los Derechos del Niño y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; un cuestionario iniciado por la Oficina Regional sobre la explotación sexual de los niños; estudios temáticos por países sobre el trabajo infantil, la trata de niños, la violencia contra mujeres y niños, los niños que viven o trabajan en la calle, los niños que necesitan medidas especiales de protección y los niños que viven con el VIH/SIDA; y estadísticas escolares, demográficas, sanitarias y económicas.

58. Según el estudio, en la mayor parte de los países de la región hay niños y adolescentes víctimas del abuso sexual. Este fenómeno no es nuevo pero parece haber aumentado mucho en los últimos tiempos. Los actos de abuso sexual se cometen en el seno de la familia, la escuela, el trabajo y los centros de detención. En los últimos cinco años, los conflictos armados han provocado el desplazamiento de un gran número de personas. Las mujeres y las niñas son las más vulnerables a la explotación sexual, especialmente en los campamentos de refugiados. Alrededor de una docena de países de la región han denunciado la aparición del fenómeno de la explotación sexual comercial de los niños en los informes que han prestado al Comité de los Derechos del Niño y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, o durante las reuniones regionales o internacionales sobre cuestiones relacionadas con los niños. La magnitud del fenómeno y las distintas formas de prostitución varían de país a país. La prostitución infantil es esencialmente un fenómeno urbano muy común alrededor de hoteles, cines y bares. En general afecta a las niñas pero a veces también a los niños. La explotación de niños para el turismo sexual parece aumentar en los países en los que el turismo está en auge. Se sabe que hay pederastas que explotan y maltratan a los niños. Existe muy poca información sobre la magnitud del problema de la utilización de niños en la pornografía en la región, que no es tan visible como el de la prostitución. Las organizaciones no gubernamentales han proporcionado información sobre algunas redes establecidas para la trata de mujeres y niños con fines de explotación sexual, sobre todo en dirección a Europa.

59. En el estudio se destacan varias recomendaciones y problemas. En primer lugar, la explotación sexual de los niños es un fenómeno incipiente en África occidental y central y, lo más probable, es que se desarrolle rápidamente porque va aumentando el número de niños en situaciones especialmente vulnerables. La lucha contra la explotación sexual de los niños consiste sobre todo en actividades de sensibilización del público, que se llevan a cabo en un contexto más amplio de la promoción de los derechos del niño. Los gobiernos y sus colaboradores se están movilizándolo en mayor medida y está aumentando el ritmo y el número de reuniones internacionales y regionales y la ratificación de instrumentos internacionales y regionales.

60. Aparte de prestar atención a los niños víctimas de la explotación sexual comercial u otras formas de explotación, es necesario adoptar medidas para ayudar a los niños vulnerables. Puesto que la explotación sexual es resultado de una serie de violaciones graves de los derechos de los niños, conviene integrar la lucha contra la explotación sexual de los niños en la lucha contra la pobreza; incorporar mejor las políticas en favor de los niños en los presupuestos estatales; ejecutar programas para aumentar el acceso a la enseñanza básica de calidad; llevar a cabo actividades para

sensibilizar y concienciar a la población acerca de los derechos de las mujeres y los niños; fortalecer los marcos jurídicos y judiciales; y atender a los niños víctimas de formas de explotación.

61. La explotación sexual de los niños es parte de la difícil vida diaria de quienes buscan constantemente equilibrios frágiles. Por ello, las respuestas a largo plazo (reforma de las leyes nacionales, sensibilización y capacitación del personal responsable de aplicar las leyes y sensibilización de la población y los sectores sociales) deben ir acompañadas de medidas inmediatas que puedan aplicarse fácilmente. Es necesario intensificar las actividades de promoción y sensibilización como armas imprescindibles de la lucha a mediano y a largo plazo contra la explotación sexual de los niños. Esas actividades deberán encaminarse a concienciar a los encargados de formular políticas, los agentes del desarrollo, las agencias de turismo, las familias, los dirigentes tradicionales y religiosos, los medios de información y los niños (utilizando el enfoque “de niño a niño”, las escuelas y los centros de recepción).

62. El UNICEF ayuda a los Estados a fortalecer sus marcos jurídicos nacionales para que protejan debidamente a los niños contra todo tipo de explotación o malos tratos sexuales, en el seno de la familia y fuera de ella. Convendría establecer mecanismos para investigar los abusos, denunciarlos y combatirlos, utilizando sobre todo personal médico, maestros, docentes, la policía y el sistema judicial. Los niños maltratados también necesitan ayuda cuando se entablan acciones judiciales y para su rehabilitación física y psicológica y su integración social. La estrategia que debe seguir el UNICEF para combatir la explotación sexual de los niños debe basarse en un enfoque multisectorial que haga hincapié en la prevención y se apoye en la colaboración con otros organismos y programas, especialmente el IPEC de la OIT, el ONUSIDA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la UNESCO, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Banco Mundial y las organizaciones no gubernamentales. En África occidental y central, esta estrategia abarcará: a) el fomento de la enseñanza básica gratuita y de calidad; b) actividades encaminadas a ayudar a las familias a fomentar su capacidad para cuidar y proteger a los niños, en particular a las niñas; y c) campañas para sensibilizar a todos los sectores de la sociedad acerca de los derechos de los niños, además de campañas para fomentar el cumplimiento de la ley. El UNICEF tiene ventajas comparativas en las esferas de la educación, los derechos de los niños y la promoción, y además está ampliamente representado en el terreno.

63. Las principales tareas que deberán acometerse son: mejorar la reunión de datos e información; formular una estrategia de promoción técnica y política; establecer alianzas entre los diferentes colaboradores, incluidos los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones gubernamentales regionales, los medios de difusión y los organismos de las Naciones Unidas; documentar y compartir la experiencia adquirida; formular estrategias operacionales para combatir la trata de niños; y apoyar las reformas jurídicas en favor de la protección especial de los niños, de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos pertinentes.

## **Conclusión**

64. En el presente informe se han resumido brevemente cuatro cuestiones que son motivo de profunda preocupación en África occidental y central: la cobertura y la

sostenibilidad del programa ampliado de inmunización, la calidad de la enseñanza básica, la trata de niños y la explotación sexual. La sostenibilidad de los progresos del programa ampliado de inmunización es un gran desafío para muchos países de la región, como han señalado los dos exámenes a los que se refiere el presente informe. El proyecto de vigilancia del aprovechamiento en los estudios debería ampliarse a toda la región porque puede mejorar la vigilancia y la evaluación del rendimiento escolar y contribuir a aumentar la calidad de la enseñanza. Otras oficinas de los países de la región también se han propuesto evaluar el proyecto de vigilancia del aprovechamiento en los estudios. La trata de niños y la explotación sexual son motivos de profunda preocupación y la población está adquiriendo cada vez mayor conciencia sobre esas cuestiones. Los gobiernos y sus colaboradores sólo están empezando a movilizarse, pero el ritmo de la movilización aumenta rápidamente en la región.

---