

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 5.2.2008  
COM(2008) 55 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Un lugar especial para la infancia en la acción exterior de la UE**

{SEC(2008) 135}  
{SEC(2008) 136}

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Un lugar especial para la infancia en la acción exterior de la UE

### 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea está firmemente comprometida en la promoción de los derechos de la infancia y en velar por la satisfacción de sus necesidades básicas como parte integrante de sus políticas interior y exterior. En el marco de las iniciativas tomadas para cumplir este compromiso, la Comunicación *«Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia»*, adoptada el 4 de julio de 2006, describe un proceso que debe conducir a la definición de una estrategia a largo plazo de la UE en el ámbito de los derechos de la infancia.

Una de las iniciativas previstas de la Comunicación de 2006 consiste en la elaboración de un Plan de acción a favor de la infancia en la Acción Exterior. La presente Comunicación, junto con los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión, titulados, respectivamente, *«Derechos de la infancia en la acción exterior»* y *«La infancia en situaciones de emergencia y crisis»*, adjuntos a la presente, quiere contribuir a la definición de tal estrategia a largo plazo en relación con *las Directrices de la UE relativas a la promoción y la protección de los derechos de la infancia*, adoptadas por el Consejo en diciembre de 2007.

Los planes de acción adjuntos tienen por objeto reforzar el papel de la UE ante el reto mundial que consiste en garantizar el respeto y la promoción de los derechos de la infancia definiendo al mismo tiempo acciones específicas que deberá aplicar la Comisión Europea.

### 2. POR QUÉ LOS NIÑOS DEBEN OCUPAR UN LUGAR ESPECIAL EN LA ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE

Hasta ahora, no se ha otorgado la suficiente prioridad a la importancia que los niños, así como su crecimiento en buenas condiciones de salud tienen para las sociedades en las que viven, y a

la atención muy particular que requiere la plena realización de sus derechos. Los niños y los adolescentes<sup>1</sup> representan un tercio de la población mundial y constituyen más de la mitad de la población en la mayoría de los países en desarrollo. Como grupo, constituyen una categoría particular, caracterizada por un conjunto específico de necesidades y derechos. Ahora bien, se abusa o se descuidan a menudo sus derechos, y no se tiene en cuenta su opinión, incluso cuando se trata de tomar decisiones sobre cuestiones que les conciernen directamente.

Invertir hoy en los niños y los jóvenes significa invertir en el futuro. Los jóvenes con una buena educación, ideales positivos, cualificaciones profesionales y un sentido de la responsabilidad social tienen muchas posibilidades de convertirse en adultos comprometidos con sólidos valores sociales, personas dispuestas y aptas para aportar una contribución constructiva al desarrollo económico y social de sus comunidades. Además, los niños y los jóvenes que poseen estas cualidades se convertirán probablemente, a su vez, en padres preocupados por el bienestar de sus hijos.

En definitiva, debemos absolutamente mejorar la situación de la infancia si queremos prevenir la fragilidad de los Estados y garantizar un desarrollo sostenible a largo plazo, así como la cohesión social, la estabilidad y la seguridad humana a nivel nacional, regional y mundial.

La lucha contra los delitos que afectan muy especialmente a los niños, como la trata de seres humanos, debe basarse en medidas concretas, destinadas a proteger a los niños contra la violencia y la explotación. Las medidas preventivas deben combinarse con una asistencia a los niños víctimas de estos delitos con el fin de garantizar su rehabilitación, su reintegración y su inserción social a largo plazo.

La Unión Europea está firmemente determinada a alcanzar los objetivos fijados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La mayoría de los ODM y, en particular, los que se refieren a la salud, la educación, el agua y la nutrición y los relativos al bienestar y el desarrollo positivo de los niños y adolescentes<sup>2</sup>. Todos estos objetivos giran en torno a retos esenciales cuyo objetivo es el desarrollo mental y físico de los niños en numerosas regiones

---

<sup>1</sup> Se entiende por «niño» todo ser humano menor de 18 años de edad, de acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. La referencia a los adolescentes se añadió para permitir una mejor diferenciación de los grupos de edad menores de 18 años.

<sup>2</sup> Los ODM relativos a la pobreza y el hambre (ODM 1), la educación (ODM 2), la igualdad de género (ODM 3), la reducción de la mortalidad de los niños (ODM 4), la salud maternal (ODM 5), las enfermedades debidas a la pobreza (ODM 6), así como el relativo al agua y la viabilidad del medio ambiente (ODM 7).

del mundo. En la actualidad, es probable que no todos los países estén en condiciones de alcanzar los objetivos fijados en los ODM. A menos que se adopten medidas para situar a los niños en el centro de las políticas de desarrollo, la probabilidad de cumplir con los ODM es muy escasa.

Como consecuencia de su vulnerabilidad, los niños deben situarse en el centro de las políticas de la UE en materia de relaciones exteriores, desarrollo y ayuda humanitaria. Esta vulnerabilidad se debe a su juventud, a su relativa inexperiencia y a su dependencia respecto a los cuidados ofrecidos por los adultos. Los niños son especialmente vulnerables a los efectos de la desintegración de las familias, la explotación comercial y la trata de seres humanos. Están asimismo muy expuestos a los riesgos que se derivan de la fragilidad de los Estados y de los conflictos armados. Son vulnerables además a los riesgos alimentarios y sanitarios que pueden amenazar su desarrollo normal o incluso su vida.

Los derechos de los niños están estrechamente vinculados a los de sus madres. La ausencia de salud sexual y reproductiva y la ausencia de derechos de las madres, así como la falta de una protección social fundamental tienen consecuencias directas sobre la salud y el bienestar de los niños. Por ello, un tercio de los embarazos no es ni deseado ni planeado; a escala mundial, la mitad de las mujeres que paren cada año no cuentan con los cuidados de una matrona cualificada y más de 3 millones de niños mueren como consecuencia de complicaciones producidas durante o inmediatamente después del parto. Muchos otros sufrirán toda su vida las secuelas de enfermedades de las que sufrían sus madres durante el embarazo o las consecuencias de partos de riesgo. Cada año, nacen más de 300 000 niños seropositivos<sup>3</sup>. Cada año, al menos 10 millones de niños mueren por causas evitables antes de haber alcanzado los cinco años de edad.

La educación constituye un reto principal. En el mundo, 72 millones de niños no están escolarizados, 57% de los cuales son niñas. Entre los niños que tienen la suerte de estar escolarizados, la calidad de la educación que reciben es muy variable<sup>4</sup>.

110 millones de niños y adolescentes son víctimas del trabajo infantil y se ven por lo tanto privados de la posibilidad de recibir una educación. En numerosos casos, el trabajo de estos niños constituye una violación del Convenio de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al

---

<sup>3</sup> Informe sobre la salud en el mundo, 2005 – ¡Cada madre y cada niño contarán!

<sup>4</sup> UNESCO, Informe mundial de seguimiento sobre el EPT, 2007.

Empleo (1973). Además, las condiciones en el lugar de trabajo son a menudo peligrosas y los niños se ven obligados a trabajar como esclavos o son víctimas de la trata de seres humanos, violando el Convenio 29 de la OIT relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio y el Convenio 182 de la OIT sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y de la acción inmediata para su eliminación. Numerosos adolescentes que buscan un empleo se encuentran con importantes dificultades para encontrar un trabajo decente. En muchos casos, no existe ni formación profesional, ni programas de mejora de las competencias, y son muchos entre los recién llegados al mercado laboral los que se ven obligados a trabajar en la economía sumergida, sin protección social. Es esencial prestar una atención adecuada a la enseñanza para reforzar la autonomía de los niños y adolescentes con el fin de que puedan desempeñar un papel activo en la sociedad y contribuir plenamente al progreso de las sociedades en las que viven.

La ausencia de salud sexual y reproductiva y la ausencia de derechos de los adolescentes favorecen las relaciones sexuales forzadas, los matrimonios forzados y los embarazos no deseados, y contribuyen directamente a las tasas de nuevas infecciones por VIH en los países en desarrollo.

Existen algunos grupos de niños y adolescentes con necesidades específicas y especialmente vulnerables: son los niños que pertenecen a minorías étnicas u otras, los niños emigrantes, los niños desplazados o refugiados, los afectados por conflictos armados, los niños soldados, los huérfanos o los niños privados de los cuidados de sus padres, los niños infectados por el VIH/SIDA y los niños con discapacidad, todos ellos necesitados de una atención especial. Las niñas son especialmente vulnerables y se enfrentan a riesgos añadidos.

Los niños y los adolescentes se ven especialmente afectados por las crisis humanitarias, sean éstas causadas por el hombre, como es el caso de los conflictos armados, o resultado de causas naturales. En tales circunstancias, los niños sufren muy especialmente de desnutrición y enfermedad, lo que se traduce en elevadas tasas de mortalidad. Representan también una parte importante de las víctimas de las minas antipersonales. Los niños son objetivos fáciles para el alistamiento en grupos armados, la explotación sexual, el trabajo forzoso y la trata internacional de seres humanos. En tiempo de crisis, el riesgo de este tipo de abuso aumenta debido al debilitamiento de la protección tradicionalmente ofrecida por la colectividad y de los mecanismos de apoyo, así como a la separación de los niños de sus familias. Las crisis de larga duración pueden tener un efecto catastrófico sobre los niños que crecen en este tipo de

medio ambiente, produciendo «generaciones perdidas» y corriendo el riesgo de perpetuar los conflictos y las crisis, puesto que los niños habrán crecido conociendo tan sólo la violencia y la inestabilidad. Las niñas que viven en zonas de conflicto o en campos de desplazados y refugiados están especialmente expuestas a distintas formas de violencia, sexual o doméstica.

Además de todos los elementos señalados, apenas se tiene en cuenta ni se pide la opinión de los niños y los adolescentes en las conversaciones y debates sobre decisiones que les afectan, tanto en el seno de la familia como de la comunidad, a nivel local, nacional o internacional. Esta situación constituye una violación del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>5</sup>.

### **3. MARCO NORMATIVO**

Los derechos del niño forman parte de los derechos humanos universales que la UE se comprometió a respetar en virtud de los Tratados internacionales y europeos y, en particular, de la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>6</sup> y de sus dos protocolos facultativos<sup>7</sup>. La Convención sobre los Derechos del Niño recoge cuatro principios generales que son aplicables a todas las acciones que afectan a los niños: la no discriminación (artículo 2), el interés superior del niño (artículo 3), el derecho del niño a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6) y el derecho del niño a expresar su opinión libremente (artículo 12). La Unión Europea se adhiere también a la Declaración del Milenio y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, preconiza la plena aplicación del Programa de Acción de El Cairo y la Plataforma de Acción de Pekín, que contienen ambas disposiciones relativas a los derechos del niño y el adolescente. Por último, la UE apoya también el Plan de Acción «Un mundo digno para los niños», adoptado durante la sesión extraordinaria de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre la infancia en 2002.

La promoción de los derechos del niño y la satisfacción de sus necesidades fundamentales por medio de las acciones exteriores de la Unión Europea deben verse en el contexto más amplio del compromiso de la UE para promover los derechos humanos en general. Por ello, la Carta

---

<sup>5</sup> Artículo 12, apartado 1: «1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.»

<sup>6</sup> El texto íntegro de la Convención y sus protocolos facultativos está disponible en la siguiente dirección: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org).

<sup>7</sup> Por lo que se refiere, por una parte, a la implicación de niños en conflictos armados y, por otra parte, a la venta de niños y la prostitución y pornografía infantiles.

de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce explícitamente los derechos del menor (artículo 24), incluidos los derechos a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, su libertad de expresión, la toma en consideración de sus opiniones, así como la obligación de tener en cuenta el interés superior del niño en todos los actos que la conciernen.

La Comunicación de 2006 titulada «*Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los derechos de la infancia*» describe el proceso de elaboración de una estrategia a largo plazo de la UE relativa a los derechos de la infancia, incluida la mejora de la coordinación, la consulta a las partes interesadas, la integración más eficaz de los derechos del niño y la evaluación del efecto que tienen las acciones comunitarias actuales sobre los niños. Esta Comunicación compromete a la UE a promover y reforzar el trabajo en red y la representación de los niños tanto dentro de la UE como a escala mundial, y preconiza que se tengan en cuenta los niños en todas las consultas y acciones que se refieren a sus derechos y a sus necesidades. Propone también indicadores de los derechos del niño y un seguimiento reforzado del efecto de las acciones existentes sobre los niños.

Una serie de derechos del niño en las relaciones exteriores están cubiertos por políticas de desarrollo específicas actuales de la UE: por ejemplo, los derechos a la educación<sup>8</sup>, la salud<sup>9</sup>, el empleo, la inserción social, el trabajo decente<sup>10</sup> y contra la trata de seres humanos<sup>11</sup>. La protección de los derechos del niño se beneficia también de una atención muy especial a la política de la UE en materia de derechos humanos y democratización con los terceros países, en particular, en el contexto de la aplicación de las *Orientaciones de la Unión Europea sobre los niños en los conflictos armados*<sup>12</sup>. El Consejo recientemente adoptó las *Directrices de la Unión Europea relativas a la promoción y la protección de los derechos del niño*<sup>13</sup>, incluida una Estrategia de aplicación que considera como prioridad la lucha contra toda forma de violencia ejercida contra los niños. Estas Directrices defienden la promoción de sinergias y el

---

<sup>8</sup> Educación: la Comunicación «Contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo» y la Resolución posterior del Consejo sobre la educación y la pobreza.

<sup>9</sup> Comunicación «[La salud y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo](#)» y «[Resolución del Consejo sobre la salud y la pobreza](#)» así como la Comunicación y el Programa de acción sobre la lucha contra las enfermedades como consecuencia de la pobreza mediante acciones exteriores, y las conclusiones pertinentes del Consejo.

<sup>10</sup> Comunicación «Un trabajo decente para todos», Declaración de la UE sobre la mundialización, adoptada por el Consejo Europeo el 14 de diciembre de 2007.

<sup>11</sup> La Comunicación sobre la trata de los seres humanos hace hincapié también en la situación de los niños y la dimensión mundial de la trata de seres humanos.

<sup>12</sup> Adoptadas por el Consejo de la Unión Europea el 8 de diciembre de 2003.

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/guidelines/04\\_child/rights\\_child\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/guidelines/04_child/rights_child_en.pdf)



refuerzo de la cooperación interinstitucional, presentan iniciativas respaldadas por la Comisión Europea en el ámbito de los derechos del niño y preconizan un refuerzo de la coherencia entre las actividades de los Estados miembros y las de las instituciones de la Unión Europea.

El proceso de ampliación constituye también una potente palanca de promoción de los derechos del niño. Uno de los criterios de adhesión a la UE lo constituye que el país candidato haya logrado un marco de estabilidad para unas instituciones garantes de la democracia, la primacía del Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. En virtud de estos criterios definidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, la Comisión apoya la reforma de la protección del niño y sigue de cerca los progresos realizados en este ámbito a lo largo del proceso de adhesión.

La presente Comunicación fomenta también un enfoque integrado destinado a hacer progresar los derechos del niño a nivel internacional utilizando los distintos instrumentos que ofrece la acción exterior de la Unión. Parte del principio de que la satisfacción de las necesidades fundamentales de los niños y los adolescentes es esencial para la realización de sus derechos.

La ayuda humanitaria de la UE establece una respuesta urgente que está en función de las necesidades y va encaminada a preservar la vida, prevenir y reducir el sufrimiento humano y preservar la dignidad humana, respetando al mismo tiempo los principios humanitarios fundamentales de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. Estos principios implican que la ayuda humanitaria sólo debe concederse en función de las necesidades, prestando una atención muy especial a los miembros más vulnerables de la población. En este contexto, la UE tiene especialmente en cuenta las necesidades de los niños y los adolescentes. Las decisiones en materia de ayuda humanitaria «deben ser tomadas de manera imparcial en función exclusivamente de las necesidades y del interés de las víctimas»<sup>14</sup>. Contribuyen «a la protección de los derechos de las víctimas de los conflictos armados o de las catástrofes naturales<sup>15</sup>», y se aplican conforme a la legislación internacional pertinente.

Existen compromisos también acerca de los niños que viven en regiones geográficas particulares. Por ejemplo, el Acuerdo de Cotonú establece disposiciones relativas a los

---

<sup>14</sup> Reglamento (CE) n° 1257/96 del Consejo relativo a la ayuda humanitaria.

<sup>15</sup> Comunicación COM (2001) 252 final «El papel de la Unión Europea en el fomento de los derechos humanos y la democratización en terceros países».

derechos humanos y a los derechos del niño, incluida la participación activa de los ciudadanos jóvenes en la vida pública<sup>16</sup>. Las Estrategias de la UE para África, el Caribe y las islas del Pacífico mencionan como ámbitos prioritarios los derechos del niño, el trabajo de los menores, la enseñanza, la salud y los servicios básicos, así como la atención especial que debe prestarse a los niños vulnerables. Los Instrumentos Europeos de Vecindad y Asociación designan explícitamente los derechos del niño (incluido el trabajo de los menores) como uno de los ámbitos de cooperación que pueden beneficiarse de una asistencia comunitaria. La Estrategia de la UE para América Latina y la Declaración de Viena de los Ministros presentes en la Cumbre UE-ALC en 2006 disponen que se velará «para que se apliquen y respeten los derechos del niño» (artículo 5) y reconoce la necesidad de «prever políticas públicas específicas para proteger a los niños y a los jóvenes y romper la espiral de la pobreza». En el Plan de Acción adoptado en la Cumbre EU-ASEAN que tuvo lugar en noviembre de 2007 se prevé, más concretamente, una mejor cooperación entre la UE y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en el ámbito de la lucha contra la trata de niños.

#### 4. NATURALEZA DE LA RESPUESTA DE LA UE

El objetivo de la presente Comunicación, así como del Plan de Acción «*Derechos de la infancia en la acción exterior*» y del documento de trabajo de los servicios de la Comisión titulado «*La Infancia en situaciones de emergencia y crisis*», que la acompañan, es establecer el marco de un amplio enfoque de la UE relativo a la protección y la promoción de los derechos del niño en los terceros países. Similar enfoque debe estar basado en una visión holística y válida universalmente de los derechos del niño e inscribirse en estrategias más amplias de desarrollo y reducción de la pobreza.

La especificidad de la situación de los niños y los adolescentes en cada país, subregión o región exige que cada circunstancia sea analizada individualmente para determinar cuál es, entre el arsenal de los instrumentos disponibles, el que permitirá a la UE realizar la acción más adecuada. En numerosos países, los Gobiernos no están en condiciones y/o no están

---

<sup>16</sup> El artículo 26 (Aspectos relativos a la población juvenil) dispone que «la cooperación apoyará políticas, medidas y acciones destinadas a proteger los derechos de los niños y jóvenes, en particular de las niñas» y «promover la participación activa de los ciudadanos jóvenes en la vida activa»  
El artículo 33 (Desarrollo institucional y de la capacidad) prevé también que «la cooperación prestará una atención sistemática a los aspectos institucionales y, en este contexto, apoyará los esfuerzos de los Estados ACP para desarrollar y reforzar las estructuras, las instituciones y los procedimientos que contribuyan (...) a promover y apoyar el respeto universal y pleno así como la defensa de todos los derechos humanos y libertades fundamentales».

suficientemente preocupados por promover y proteger los derechos del niño. Es indispensable garantizar una complementariedad efectiva entre los distintos medios de acción e instrumentos financieros de la UE, por una parte, y las actividades del Fondo Europeo de Desarrollo, por otra parte. La UE utilizará al máximo los instrumentos disponibles y garantizará la coordinación en su acción exterior de la siguiente manera:

- (1) *Los niños y los adolescentes en la cooperación al desarrollo.* En los países cuyas capacidades financieras e institucionales son demasiado limitadas para garantizar el acceso de los niños a unas condiciones de vida aceptables y a los servicios básicos, la UE debe explotar plenamente las medidas de cooperación al desarrollo y la erradicación de la pobreza destinadas a remediar las causas profundas de la pobreza. Al mismo tiempo, se deberían integrar eficazmente los derechos y las necesidades de los niños y los adolescentes en las distintas políticas nacionales.
- (2) *Los niños y los adolescentes en la política comercial.* Tal como se formula, la política comercial de la UE reconoce plenamente la necesidad de velar por que ésta sea coherente con la protección y la promoción de los derechos del niño. En la política comercial, la promoción de los derechos del niño se inscribe en la acción más amplia en favor del desarrollo sostenible. En los acuerdos bilaterales, la cuestión de los derechos del niño está cubierta por las normas laborales.
- (3) *Los niños y los adolescentes en el diálogo político.* Habida cuenta del papel clave que desempeña el diálogo político entre la UE y las autoridades nacionales, convendría hacer hincapié, de manera sistemática, en los diálogos con los países socios para la ejecución de los compromisos asumidos en la Convención relativa a los Derechos del Niño. Lo mismo puede decirse de las acciones de la UE presentadas en los foros internacionales.
- (4) *Acciones a nivel regional y mundial.* Las acciones ejecutadas a nivel nacional serán completadas por acciones adecuadas aplicadas a nivel regional y mundial en relación con cuestiones de carácter supranacional.
- (5) *Refuerzo de la autonomía de los niños y los adolescentes.* La UE debería solucionar la insuficiente capacidad para cumplir con las obligaciones relativas a los derechos del niño aumentando la autonomía de los niños y los adolescentes de modo que se les permita desempeñar un papel activo en los ámbitos que les afectan directamente.

(6) *Los niños y los adolescentes en la ayuda humanitaria.* En los países en los que estallará pronto un conflicto, aquellos que ya lo están padeciendo o los que han empezado a recuperarse tras padecer uno, a menudo se ignoran y no se reconocen las necesidades de los niños y sus derechos son violados regularmente. Se recurre a la ayuda humanitaria en el caso de las crisis humanitarias derivadas de catástrofes naturales cuando los Gobiernos se ven desbordados por los acontecimientos o no tienen la posibilidad o la voluntad de actuar. La ayuda humanitaria girará, en particular, sobre tres aspectos esenciales de las crisis y situaciones de emergencia:

- (a) los niños separados de sus familias y los niños no acompañados,
- (b) los niños reclutados por las fuerzas y grupos armados,
- (c) la educación de los niños en situaciones de emergencia.

Los documentos de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjuntan a la presente Comunicación estudian de manera más profunda la incorporación de las preocupaciones de los niños a las relaciones internacionales y la situación de los niños en el contexto de la ayuda humanitaria.