



Naciones Unidas

Informe del Comité de los Derechos del Niño

Asamblea General

Documentos Oficiales

Sexagésimo primer período de sesiones

Suplemento N° 41 (A/61/41)

Asamblea General
Documentos Oficiales
Sexagésimo primer período de sesiones
Suplemento N° 41 (A/61/41)

Informe del Comité de los Derechos del Niño



Naciones Unidas • Nueva York, 2006

Nota

Las firmas de los documentos de las Naciones Unidas se componen de letras mayúsculas y cifras. La mención de una de tales firmas indica que se hace referencia a un documento de las Naciones Unidas.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y OTROS ASUNTOS	1 - 6	5
A. Estados Partes en la Convención	1 - 2	5
B. Períodos de sesiones del Comité	3	5
C. Composición y Mesa del Comité	4 - 5	5
D. Aprobación del informe	6	6
II. DECISIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS POR EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN SUS PERÍODOS DE SESIONES 36° A 41°	7 - 9	6
III. INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCIÓN	10 - 30	6
A. Presentación de los informes	10 - 12	6
B. Examen de los informes	13 - 14	7
C. Progresos realizados: tendencias y desafíos del proceso de aplicación en lo que respecta a los niños afectados por conflictos armados	15 - 30	9
IV. PANORAMA GENERAL DE LAS DEMÁS ACTIVIDADES DEL COMITÉ	31 - 49	13
A. Métodos de trabajo	31 - 38	13
B. Cooperación internacional y solidaridad para la aplicación de la Convención	39 - 47	14
C. Debates temáticos generales	48 - 49	17

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
<i>Anexos</i>		
I. Composición del Comité de los Derechos del Niño.....		18
II. Observación general N° 6 (2005)		20
III. Observación general N° 7 (2005)		49
IV. Comentario del Gobierno de China.....		71

I. CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN Y OTROS ASUNTOS

A. Estados Partes en la Convención

1. Al 27 de enero de 2006, fecha de clausura del 41º período de sesiones del Comité de los Derechos del Niño, había 192 Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño. En el sitio www.ohchr.org o untreaty.un.org figura una lista actualizada de los Estados que han firmado o ratificado la Convención, o que se han adherido a ella.
2. Hasta la misma fecha, 105 Estados Partes habían ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, o se habían adherido a él, y 121 Estados lo habían firmado. También hasta la misma fecha, 101 Estados Partes habían ratificado el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, o se habían adherido a él, y 114 Estados lo habían firmado. En el sitio www.ohchr.org o untreaty.un.org figura una lista actualizada de los Estados que han firmado o ratificado los dos Protocolos Facultativos, o se han adherido a ellos.

B. Períodos de sesiones del Comité

3. El Comité ha celebrado seis períodos de sesiones desde la aprobación de su anterior informe bienal (A/59/41): el 36º período de sesiones (17 de mayo a 11 de junio de 2004); el 37º período de sesiones (13 de septiembre a 8 de octubre de 2004); el 38º período de sesiones (10 a 28 de enero de 2005); el 39º período de sesiones (16 de mayo a 3 de junio de 2005); el 40º período de sesiones (12 a 30 de septiembre de 2005); y el 41º período de sesiones (9 a 27 de enero de 2006). Después de cada período de sesiones el Comité publica el correspondiente informe en el que figura el texto completo de todas las observaciones finales aprobadas así como de todas las decisiones y recomendaciones (incluidas las resultantes del día de debate general) o las observaciones generales aprobadas. Los informes sobre los períodos de sesiones mencionados figuran en los documentos CRC/C/140, CRC/C/143, CRC/C/146, CRC/C/150, CRC/C/153 y CRC/C/41/3, respectivamente.

C. Composición y Mesa del Comité

4. Del 36º período de sesiones al 38º, el Comité mantuvo la misma composición y la misma Mesa indicadas en su anterior informe a la Asamblea General (A/59/41, párrs. 4 a 7). El 23 de febrero de 2005 se celebró la décima reunión de los Estados Partes para elegir a los nuevos miembros del Comité. Posteriormente, el Comité eligió una nueva Mesa que reflejara su nueva composición.
5. De conformidad con el artículo 43 de la Convención, la décima reunión de los Estados Partes en la Convención tuvo lugar el 23 de febrero de 2005 en la Sede de las Naciones Unidas. Se eligió o reeligió a los nueve miembros siguientes del Comité para un mandato de cuatro años a partir del 28 de febrero de 2005: Sra. Ghalia Mohd Bin Hamad Al-Thani; Sra. Joyce Aluoch; Sra. Yanghee Lee; Sr. David Brent Parfitt; Sr. Awich Pollar; Sr. Kamal Siddiqui; Sra. Lucy Smith; Sra. Nevena Vuckovic-Sahovic; y Sr. Jean Zermatten. En el anexo I del presente informe figura la lista de los miembros del Comité junto con la indicación de la duración de su mandato. En el anexo I también se indican los miembros de la Mesa elegidos

durante el 39º período de sesiones del Comité (véase también el informe sobre el 39º período de sesiones, CRC/C/150).

D. Aprobación del informe

6. En su 1120ª sesión, celebrada el 27 de enero de 2006, el Comité examinó el proyecto de su octavo informe bienal a la Asamblea General, que abarca las actividades realizadas durante los períodos de sesiones 36º a 41º, y aprobó el informe por unanimidad.

II. DECISIONES Y RECOMENDACIONES APROBADAS POR EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN SUS PERÍODOS DE SESIONES 36º A 41º

7. Durante el período abarcado por el informe, el Comité adoptó dos decisiones en sus períodos de sesiones 37º y 39º, respectivamente.

8. La primera decisión, adoptada en su 37º período de sesiones (13 de septiembre a 8 de octubre de 2004), se refería a los derechos de los niños carentes de cuidado parental y en ella se recomendaba a la Comisión de Derechos Humanos que contemplara la posibilidad de establecer, en su 61º período de sesiones, un grupo de trabajo encargado de preparar directrices para la protección y el cuidado alternativo de los niños carentes de cuidado parental. El texto completo de la decisión del Comité figura en su informe sobre el 37º período de sesiones (CRC/C/143).

9. La segunda decisión fue adoptada por el Comité en su 39º período de sesiones (16 de mayo a 3 de junio de 2005) y en ella se indican los métodos mediante los cuales el Comité examinará los informes iniciales de los Estados Partes con arreglo a los dos Protocolos Facultativos de la Convención relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. El texto completo de la decisión figura en el informe del Comité sobre su 39º período de sesiones (CRC/C/150).

III. INFORMES PRESENTADOS POR LOS ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 44 DE LA CONVENCION

A. Presentación de los informes

10. A fin de llevar un registro actualizado de la situación en lo que respecta a la presentación de informes y la aprobación de las correspondientes observaciones finales, antes de cada período de sesiones el Comité publica un documento general en el que se indica el número de informes presentados hasta la fecha. Dicho documento, titulado "Presentación de informes por los Estados Partes", contiene también información pertinente sobre las medidas excepcionales adoptadas en caso de retraso u omisión de la presentación de informes. La versión más reciente de dicho informe se publicó antes del 41º período de sesiones del Comité el 30 de noviembre de 2005 en el documento CRC/C/41/2.

11. Hasta el 30 de noviembre de 2005, el Comité había recibido 301 informes de conformidad con el artículo 44 de la Convención, o sea, 186 informes iniciales, 99 segundos informes periódicos y 16 terceros informes periódicos, así como 16 informes iniciales de Estados Partes

con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la participación de niños en los conflictos armados y 11 informes iniciales con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Las listas completas de esos informes figuran en los anexos I, II y III, respectivamente, del documento CRC/C/41/2.

12. En el período que se examina, el Comité recibió de varios Estados Partes (Argelia, Kazajstán, Noruega y Suiza) información adicional presentada de conformidad con las recomendaciones formuladas por el Comité en sus observaciones finales. También recibió comunicaciones que transmitían información y opiniones de los Estados Partes con respecto a las observaciones formuladas por el Comité, y en las que se le pedía que incluyera dicha información en su informe a la Asamblea General (República Popular China, incluida en el anexo IV).

B. Examen de los informes

13. Durante sus períodos de sesiones 36° a 41° el Comité examinó 54 informes iniciales y periódicos presentados con arreglo a la Convención, 6 informes iniciales con arreglo al Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados y 5 informes iniciales con arreglo al Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

14. En el cuadro que figura a continuación se indican, por períodos de sesiones, los informes de los Estados Partes que el Comité examinó durante el período considerado. También se facilitan la signatura del informe del período de sesiones en el que se publicaron las observaciones finales del Comité, la signatura de los informes de los Estados Partes examinados por el Comité y la signatura del documento publicado por separado que contiene las observaciones finales.

	Informe del Estado Parte	Observaciones finales
36° período de sesiones, 17 de mayo a 4 de junio de 2004 (Informe sobre el período de sesiones: CRC/C/140)		
El Salvador, segundo	CRC/C/65/Add.25	CRC/C/15/Add.232
Panamá, segundo	CRC/C/70/Add.20	CRC/C/15/Add.233
Rwanda, segundo	CRC/C/70/Add.22	CRC/C/15/Add.234
Santo Tomé y Príncipe	CRC/C/8/Add.49	CRC/C/15/Add.235
Liberia	CRC/C/28/Add.21	CRC/C/15/Add.236
Myanmar, segundo	CRC/C/70/Add.21	CRC/C/15/Add.237
Dominica	CRC/C/8/Add.48	CRC/C/15/Add.238
República Popular Democrática de Corea, segundo	CRC/C/65/Add.24	CRC/C/15/Add.239
Francia, segundo	CRC/C/65/Add.26	CRC/C/15/Add.240

37º período de sesiones, 13 de septiembre a 1º de octubre de 2004
(Informe sobre el período de sesiones: CRC/C/143)

Brasil	CRC/C/3/Add.65	CRC/C/15/Add.241
Botswana	CRC/C/51/Add.9	CRC/C/15/Add.242
Croacia, segundo	CRC/C/70/Add.23	CRC/C/15/Add.243
Kirguistán, segundo	CRC/C/104/Add.4	CRC/C/15/Add.244
Guinea Ecuatorial	CRC/C/11/Add.26	CRC/C/15/Add.245
Angola	CRC/C/3/Add.66	CRC/C/15/Add.246
Antigua y Barbuda	CRC/C/28/Add.22	CRC/C/15/Add.247

38º período de sesiones, 10 a 28 de enero de 2005
(Informe sobre el período de sesiones: CRC/C/146)

Suecia, tercero	CRC/C/125/Add.1	CRC/C/15/Add.248
Albania	CRC/C/11/Add.27	CRC/C/15/Add.249
Luxemburgo, segundo	CRC/C/104/Add.5	CRC/C/15/Add.250
Austria, segundo	CRC/C/83/Add.8	CRC/C/15/Add.251
	CRC/C/OPAC/AUT/1	CRC/C/OPAC/CO/2
Belice, segundo	CRC/C/65/Add.29	CRC/C/15/Add.252
Bahamas	CRC/C/8/Add.50	CRC/C/15/Add.253
Irán (República Islámica del), segundo	CRC/C/104/Add.3	CRC/C/15/Add.254
Togo, segundo	CRC/C/65/Add.27	CRC/C/15/Add.255
Bolivia, tercero	CRC/C/125/Add.2	CRC/C/15/Add.256
Nigeria, tercero	CRC/C/70/Add.24	CRC/C/15/Add.257

39º período de sesiones, 16 de mayo a 3 de junio de 2005
(Informe sobre el período de sesiones: CRC/C/150)

Santa Lucía	CRC/C/28/Add.23	CRC/C/15/Add.258
Filipinas, segundo	CRC/C/65/Add.31	CRC/C/15/Add.259
Bosnia y Herzegovina	CRC/C/11/Add.28	CRC/C/15/Add.260
Nepal, segundo	CRC/C/65/Add.30	CRC/C/15/Add.261
Ecuador, segundo y tercero	CRC/C/65/Add.28	CRC/C/15/Add.262
Noruega, tercero	CRC/C/129/Add.1	CRC/C/15/Add.263
	CRC/C/OPSA/NOR/1	CRC/C/OPSA/CO/1
Mongolia, segundo	CRC/C/65/Add.32	CRC/C/15/Add.264
Nicaragua, tercero	CRC/C/125/Add.3	CRC/C/15/Add.265
Costa Rica, tercero	CRC/C/125/Add.4	CRC/C/15/Add.266
Yemen, tercero	CRC/C/129/Add.2	CRC/C/15/Add.267

40º Período de sesiones, 12 a 30 de septiembre de 2005
(Informe sobre el período de sesiones: CRC/C/153)

Australia, segundo y tercero	CRC/C/129/Add.4	CRC/C/15/Add.268
Argelia, segundo	CRC/C/93/Add.7	CRC/C/15/Add.269
Uganda, segundo	CRC/C/65/Add.33	CRC/C/UGA/CO/2

China, segundo	CRC/C/83/Add.9 y (I-II) CRC/C/OPSA/CHN/1	CRC/C/CHN/CO/2 CRC/C/OPSC/CHN/CO/1
Finlandia, tercero	CRC/C/129/Add.5 CRC/C/OPAC/FIN/1	CRC/C/15/Add.272 CRC/C/OPAC/FIN/CO/1
Dinamarca, tercero	CRC/C/129/Add.3 CRC/C/OPAC/DNK/1	CRC/C/15/Add.273 CRC/C/OPAC/DNK/CO/1
Federación de Rusia, tercero	CRC/C/125/Add.5	CRC/C/RUS/CO/3

**41° período de sesiones, 9 a 27 de enero de 2006
(Informe sobre el período de sesiones: CRC/C/41/3)**

Azerbaiyán, segundo	CRC/C/83/Add.13	CRC/C/AZE/CO/2
Ghana, segundo	CRC/C/65/Add.34	CRC/C/GHA/CO/2
Hungría, segundo	CRC/C/70/Add.25	CRC/C/HUN/CO/2
Liechtenstein, segundo	CRC/C/136/Add.2	CRC/C/LIE/CO/2
Lituania, segundo	CRC/C/83/Add.14	CRC/C/LTU/CO/2
Mauricio, segundo	CRC/C/65/Add.35	CRC/C/MUS/CO/2
Perú, tercero	CRC/C/125/Add.6	CRC/C/PER/CO/3
Arabia Saudita, segundo	CRC/C/136/Add.1	CRC/C/SAU/CO/2
Tailandia, segundo	CRC/C/83/Add.15	CRC/C/THA/CO/2
Trinidad y Tabago, segundo	CRC/C/83/Add.12	CRC/C/TTO/CO/2
Andorra	CRC/C/OPSA/AND/1 CRC/C/OPAC/AND/1	CRC/C/OPSC/AND/CO/1 CRC/C/OPAC/AND/CO/1
Bangladesh	CRC/C/OPAC/BGD/1	CRC/C/OPAC/BGD/CO/1
Kazajstán	CRC/C/OPSA/KAZ/1	CRC/C/OPSC/KAZ/CO/1
Marruecos	CRC/C/OPSA/MAR/1	CRC/C/OPSC/MAR/CO/1
Suiza	CRC/C/OPAC/CHE/1	CRC/C/OPAC/CHE/CO/1

**C. Progresos realizados: tendencias y desafíos del proceso de aplicación
en lo que respecta a los niños afectados por conflictos armados**

15. Para evaluar los logros y los retos, así como las actuales tendencias en relación con los derechos del niño, el Comité ha decidido poner de relieve una determinada tendencia o problema relativo a la realización de los derechos del niño que haya encontrado en sus actividades de supervisión. En el presente informe el Comité ha decidido ocuparse de la participación de niños en los conflictos armados.

16. La comunidad internacional ha manifestado un creciente interés por los derechos de los niños que participan en conflictos armados o se ven afectados por ellos. Un hito especial fue la entrada en vigor del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados el 12 de febrero de 2002. Durante el período abarcado por el informe, el Comité empezó a recibir y examinar informes iniciales presentados con arreglo al Protocolo Facultativo. Al final de su 41° período de sesiones, el Comité había examinado 7 de los 17 informes presentados desde la entrada en vigor del Protocolo Facultativo. En sus períodos de sesiones 36° a 41° el Comité también ha planteado la cuestión de la participación de niños en los conflictos armados al examinar 13 informes de Estados Partes presentados de conformidad con la Convención.

17. Al mismo tiempo, la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados ha realizado una importante labor de concienciación en lo que respecta a la victimización de los niños en los conflictos armados y ha promocionado diversas iniciativas en su defensa. El primer Representante Especial, Sr. Olara Otunnu, nombrado en 1997 cuando se creó la oficina, estableció unas pautas para la oficina que le ha permitido trabajar de manera eficaz a nivel internacional y nacional. El Comité observa con especial satisfacción la creciente atención que el Consejo de Seguridad presta a la cuestión de la participación de niños en los conflictos armados, en gran parte gracias a la labor del Sr. Otunnu, cuyo mandato expiró en 2005.

18. Estos hechos indican que los mecanismos para la protección de los derechos de los niños en los conflictos armados tienen un alcance cada vez mayor y un carácter cada vez más preventivo. Sin embargo, al mismo tiempo siguen siendo violados los derechos de los niños durante los conflictos armados. Además de la creciente atención que presta el Comité a esta cuestión, el Secretario General de las Naciones Unidas lanzó una campaña para iniciar "la era de la aplicación" de las normas internacionales para la protección de los derechos de los niños afectados por conflictos armados en el informe presentado en 2005 al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General sobre los niños y los conflictos armados (A/59/695-S/2005/72). Uno de los resultados de la campaña fue la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad en la que, entre otras cosas, preveía un mecanismo de supervisión y presentación de informes sobre las violaciones graves de los derechos de los niños en situaciones de conflicto, así como un compromiso de aplicar medidas específicas contra las partes en los conflictos que cometan esas violaciones graves (resolución 1612 del Consejo de Seguridad, de 26 de julio de 2005).

19. Por todas estas razones, el Comité de los Derechos del Niño opina que éste es el momento oportuno para revisar su propia experiencia destacando los aspectos complementarios que existen entre los diversos mecanismos internacionales de supervisión y presentación de informes sobre los derechos de los niños afectados por conflictos armados. En vez de considerar reiterativos esos mecanismos, el Comité opina que existen grandes posibilidades de reforzarlos de manera positiva y de intensificar la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas.

20. Desde la entrada en vigor del Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el Comité ha examinado los informes iniciales presentados con arreglo al Protocolo por Andorra (CRC/C/OPAC/AND/1), Austria (CRC/C/OPAC/AUT/1), Bangladesh (CRC/C/OPAC/BGD/1), Dinamarca (CRC/C/OPAC/DNK/1), Finlandia (CRC/C/OPAC/FIN/1), Nueva Zelanda (CRC/C/OPAC/NZL/1) y Suiza (CRC/C/OPAC/CHE/1). Estos países no han experimentado ni intervenido recientemente de manera directa en conflictos armados; sin embargo, el hecho de que hayan cumplido con sus obligaciones de presentar informes con arreglo al Protocolo Facultativo pone claramente de manifiesto que la protección que concede a los niños dicho Protocolo es constante y no sólo resulta pertinente cuando un Estado Parte sufre los efectos de un conflicto armado.

21. En consecuencia, las conversaciones del Comité con los Estados Partes en el Protocolo Facultativo se han centrado sobre todo en conseguir que todo reclutamiento de menores de 18 años en las fuerzas armadas sea realmente voluntario. Otra cuestión fundamental planteada por el Comité es la cooperación internacional y la asistencia destinada a los niños afectados por conflictos armados que los Estados Partes informantes prestan a los Estados que experimentan conflictos armados. El Comité, además de expresar su reconocimiento por la

asistencia prestada para llevar a cabo actividades de prevención, también procura que se intensifiquen la asistencia y la cooperación para la desmovilización y reinserción de los niños excombatientes.

22. El Comité no sólo supervisa la aplicación del Protocolo sino que también alienta activamente a los Estados Partes a que aumenten la protección de los niños para impedir que sean reclutados y obligados a participar por la fuerza en conflictos armados. El Comité sugiere periódicamente a los Estados Partes que tipifiquen esas actividades como delitos en sus territorios y consideren la posibilidad de asumir una jurisdicción extraterritorial cuando la víctima o el infractor tenga la nacionalidad del Estado Parte.

23. Una nueva cuestión que se ha planteado a raíz de esos debates es la de si las obligaciones asumidas por los Estados Partes en virtud del párrafo 1) del artículo 6 de adoptar "todas las medidas legales, administrativas y de otra índole necesarias para garantizar la aplicación efectiva y la vigilancia del cumplimiento efectivo de las disposiciones del presente Protocolo dentro de su jurisdicción" requieren la aplicación de una jurisdicción universal. El Comité sigue preparando la definición de su posición con respecto a este punto.

24. Además de examinar los informes iniciales presentados con arreglo al Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, desde su 36º período de sesiones el Comité ha formulado recomendaciones sobre esta cuestión a 13 Estados Partes: Angola (CRC/C/15/Add.246), Argelia (CRC/C/15/Add.269), Bosnia y Herzegovina (CRC/C/15/Add.260), Croacia (CRC/C/15/Add.243), Federación de Rusia (CRC/C/RUS/CO/3), Filipinas (CRC/C/15/Add.259), Liberia (CRC/C/15/Add.236), Myanmar (CRC/C/15/Add.237), Nepal (CRC/C/15/Add.261), Nigeria (CRC/C/15/Add.257), Rwanda (CRC/C/15/Add.234), Tailandia (CRC/C/THA/CO/2) y Uganda (CRC/C/UGA/CO/2). Cuando se compara la situación de los niños afectados por conflictos armados en esos Estados Partes con la de los examinados con referencia al Protocolo Facultativo, está claro que la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el artículo 38, sigue teniendo importancia.

25. En las recomendaciones hechas a esos 13 Estados Partes, el Comité dio prioridad a reforzar las medidas para impedir el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y aumentar las actividades de desmovilización y reinserción, en los casos en que hay grupos armados que siguen activos o en que la desmovilización todavía no ha terminado. También ha hecho recomendaciones relativas a la protección de los niños de las minas terrestres. En todos estos casos, el Comité se ha preocupado especialmente por la protección y la asistencia que se presta a los niños víctimas de la violencia y de todo tipo de privaciones de resultados de los conflictos armados. En consecuencia, en todos los casos el Comité hizo recomendaciones generales a esos Estados Partes para que reforzaran los programas y políticas encaminados a promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de las víctimas en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño, de conformidad con el artículo 39 de la Convención.

26. A este respecto, la labor del Comité ha mostrado importantes aspectos complementarios con el nuevo mecanismo de supervisión y presentación de informes establecido por el Consejo de Seguridad en su resolución 1612 (2005). Aunque el mecanismo se encuentra aún en preparación, se centrará en seis graves violaciones de los derechos del niño en situaciones de conflicto: la muerte o la mutilación de niños; el reclutamiento o la utilización de niños soldados;

los ataques contra escuelas u hospitales; la violación y otros actos graves de violencia sexual contra los niños; el rapto de niños; y la negación a los niños de acceso a la ayuda humanitaria. El Comité espera que este mecanismo facilite la exigencia de responsabilidades por estas violaciones. Desde su propia perspectiva, el Comité seguirá insistiendo en la importancia de proteger los derechos de las víctimas, además de exigir responsabilidades a quienes los vulneren.

27. Hay dos posibles situaciones en que los mecanismos pueden apoyarse mutuamente en los Estados donde el mecanismo de supervisión previsto por el Consejo de Seguridad ya existe a nivel nacional. En primer lugar, en los casos en que el Comité de los Derechos del Niño ha aprobado recientemente observaciones finales relativas a los niños afectados por conflictos armados en virtud de la Convención o de su Protocolo Facultativo; en segundo lugar, cuando el Estado en cuestión ha ratificado la Convención o el Protocolo Facultativo pero incumplido sus obligaciones de presentar los correspondiente informes.

28. En cuanto al primer caso, el Comité sugiere que el mecanismo de supervisión previsto por el Consejo de Seguridad preste especial atención a los motivos de preocupación expuestos en las observaciones finales y evalúe en qué medida el Estado Parte ha empezado a poner en práctica de manera eficaz las recomendaciones del Comité. Las observaciones finales pueden contribuir a que el mencionado mecanismo de supervisión se ocupe de manera más eficaz de determinadas cuestiones, grupos de niños o zonas geográficas, por ejemplo, y recordar que los programas de protección de las víctimas no tienen prioridad sobre la exigencia de responsabilidades.

29. En los casos en que no se hayan formulado observaciones finales por la falta de un informe exigido con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño o su Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados, el Comité espera que la labor del mecanismo de supervisión facilite el cumplimiento de la obligación de presentar informes. Como sabe muy bien el Comité, no resulta fácil establecer mecanismos y procedimientos eficaces de supervisión y presentación de informes a nivel nacional, sobre todo en los países afectados por conflictos armados. La experiencia enseña que la asistencia técnica facilitada, por ejemplo, por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) o por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), es a menudo un instrumento importante para que los Estados Partes puedan cumplir con sus obligaciones de presentar informes sobre los derechos humanos. En consecuencia, el Comité espera que la capacidad de supervisión y presentación de informes que se consiga a nivel nacional gracias al mecanismo antedicho repercuta positivamente en la presentación de los informes exigidos con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo. Además de contribuir a la presentación de esos informes, el mecanismo de supervisión también puede servir de recordatorio y de catalizador para que los Estados Partes cumplan con sus otras obligaciones de presentar informes sobre los derechos humanos. Asimismo, la supervisión y la presentación de informes exigidas por la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos ofrecen una oportunidad ideal para lograr que las estructuras y procedimientos desarrollados a nivel nacional por el mecanismo previsto por el Consejo de Seguridad sean sostenibles y perduren mucho tiempo después de que el conflicto en cuestión ya no figure en el orden del día del Consejo.

30. El Comité espera con interés una intensificación de la cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, incluida la Oficina del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los niños y los conflictos armados. Esa cooperación ha resultado fructífera en el

pasado y el Comité expresa su satisfacción al ver que los derechos de los niños afectados por los conflictos armados ocupan un lugar tan destacado en la agenda de la comunidad internacional. El Comité está decidido a apoyar y facilitar la labor del mecanismo de supervisión y presentación de informes previsto por el Consejo de Seguridad, y la del grupo de trabajo recién creado por el Consejo.

IV. PANORAMA GENERAL DE LAS DEMÁS ACTIVIDADES DEL COMITÉ

A. Métodos de trabajo

1. Recomendación de trabajar con un sistema de dos cámaras

31. Teniendo en cuenta el aumento del número de miembros del Comité de 10 a 18 y la modificación introducida en la Convención a este respecto, que tiene por objeto dotar al Comité de una mayor capacidad para hacer frente al creciente volumen de trabajo, y tras examinar varias opciones durante su 34º período de sesiones, el Comité aprobó una recomendación según la cual, durante un período inicial de dos años, los informes presentados por los Estados Partes serían examinados por dos cámaras paralelas del Comité. El 24 de febrero de 2005, la Asamblea General aprobó una resolución (A/RES/59/261) en la que autorizó al Comité a reunirse en dos cámaras, como medida excepcional y temporal, para poder examinar el considerable número de informes acumulados. Había 58 informes pendientes de examen en el momento en que la Asamblea General aprobó la solicitud.

32. El Comité acordó reunirse en dos cámaras separadas para dialogar con los Estados Partes, pero examinar y aprobar las observaciones finales en sesión plenaria. De este modo, el Comité podría aumentar de 9 a 16 el promedio de informes de Estados Partes examinados en cada período de sesiones. El 41º período de sesiones fue el primero en el que el Comité se reunió en dos cámaras (esto incluye también la reunión del grupo de trabajo celebrada antes del 41º período de sesiones en octubre de 2005). Durante dicho período de sesiones se examinaron 16 informes presentados por los Estados Partes con arreglo a la Convención y sus dos Protocolos Facultativos.

33. La composición de las dos cámaras y la asignación de los informes de los Estados Partes a cada una de ellas se determinaron por sorteo. Las dos cámaras tendrán la misma composición en el 42º período de sesiones; entonces el Comité examinará esa composición y decidirá si hay que modificarla para el 43º período de sesiones.

2. Consultas officiosas con Estados Partes

34. El 23 de enero de 2004, el Comité celebró una segunda consulta officiosa con Estados Partes en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos (936ª sesión). Representantes de más de 60 Estados Partes participaron en un diálogo interactivo con el Comité. Se trataron cuatro cuestiones principales: la revisión de las directrices del Comité para la presentación de los informes periódicos; la propuesta del Comité de trabajar en dos cámaras; los métodos de trabajo para el examen de los informes iniciales con arreglo a los dos Protocolos Facultativos de la Convención; y el estudio de las Naciones Unidas sobre la

violencia contra los niños. (La información sobre la sesión figura en el documento CRC/C/SR.936.)

35. El 17 de enero de 2006, en su 41º período de sesiones, el Comité celebró una tercera reunión oficiosa con Estados Partes en la Convención (1098ª sesión), en la que participaron representantes de 53 Estados Partes en la Convención y sus Protocolos Facultativos. También asistieron a la sesión representantes del UNICEF, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y organizaciones no gubernamentales (ONG). Las cuestiones examinadas fueron las siguientes: 1) la experiencia inicial del Comité de trabajar en dos cámaras; 2) la reforma del sistema de supervisión y presentación de informes de los órganos creados en virtud de tratados; y 3) el seguimiento de las observaciones finales del Comité. (La información sobre la sesión figura en el documento CRC/C/SR.1098.)

3. Observaciones generales

36. Durante el período que se examina, el Comité aprobó las dos observaciones generales siguientes:

- Observación general Nº 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen (CRC/GC/2005/6), que fue aprobada durante el 39º período de sesiones del Comité (véase el anexo II); y
- Observación general Nº 7 sobre la realización de los derechos del niño en la primera infancia (CRC/GC/2005/7), aprobada durante su 40º período de sesiones (véase el anexo III).

37. Según su práctica habitual, el Comité consiguió que otros órganos y mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos, otros organismos y órganos de las Naciones Unidas, ONG y expertos participaran en el proceso de preparación de estas observaciones generales.

4. Reunión de orientación

38. Los días 12 y 13 de mayo de 2005, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos organizó una reunión oficiosa de orientación de dos días para dar a los diez miembros recién elegidos la posibilidad de familiarizarse con los métodos de trabajo y los procedimientos del Comité. En la reunión participaron también otros miembros del Comité.

B. Cooperación internacional y solidaridad para la aplicación de la Convención

1. Cooperación con las Naciones Unidas y otros órganos competentes

39. Durante el período abarcado por el presente informe, el Comité siguió cooperando con los órganos de las Naciones Unidas, sus organismos especializados y otras instituciones competentes.

40. El Comité celebró reuniones con los siguientes organismos y órganos de las Naciones Unidas y otros órganos competentes (los documentos citados entre paréntesis contienen más información sobre esas reuniones):

Órganos y organismos de las Naciones Unidas

UNICEF (CRC/C/140, párr. 643; CRC/C/150, párr. 842 y CRC/C/41/3)

Organización Internacional del Trabajo (OIT) CRC/C/143, párr. 527 y CRC/C/150, párr. 842)

ACNUR (CRC/C/146, párr. 146, CRC/C/150, párr. 842)

Centro de Investigaciones Innocenti del UNICEF (CRC/C/41/3)

Otros

Representantes del Instituto Interamericano del Niño (IIN) y de la Oficina Regional de Save the Children para América Latina (CRC/C/140, párr. 643)

Miembros de la Comisión de Derecho Internacional (CRC/C/140, párr. 643)

Child Helpline International (CRC/C/140, párr. 643)

Sra. Katrien Beeckman, consultora (CRC/C/143/, párr. 527)

Comité Coordinador del Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC/C/143, párr. 527)

Subgrupo sobre el trabajo infantil del Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC/C/143, párr. 527)

Save the Children International Alliance (CRC/C/143, párr. 527)

Canadian Standing Committee on Human Rights (CRC/C/146, párr. 751)

Grupo de organizaciones no gubernamentales para la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC/C/150, párr. 842)

Sra. Gerison Lansdown, consultora (CRC/C/150, párr. 842)

Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (CRC/C/153, párr. 633)

Fundación Bernard Van Leer (CRC/C/153, párr. 633)

Iniciativa global para acabar con todo castigo corporal de los niños (CRC/C/153, párr. 633, CRC/C/41/3)

41. El Comité también celebró reuniones con expertos de los siguientes mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas:

Relator Especial sobre el derecho a la educación (CRC/C/143, párr. 527)

Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, experto independiente encargado de dirigir el estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños (CRC/C/143, párr. 527)

Sr. Manfred Nowak, Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (CRC/C/146, párr. 751)

Sr. Martin Scheinin, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo (CRC/C/153, párr. 633)

42. El Presidente del Comité participó en las reuniones 16ª y 17ª de presidentes de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos. Tres miembros del Comité participaron también en las reuniones tercera y cuarta entre los comités que son órganos creados en virtud de dichos tratados (celebradas en junio de 2004 y 2005).

2. Participación en reuniones de las Naciones Unidas y otras reuniones pertinentes

43. Miembros del Comité participaron en diversas reuniones a nivel internacional, regional y nacional en las que se plantearon cuestiones relacionadas con los derechos del niño.

3. Otras actividades conexas

44. Del 11 al 13 de noviembre de 2004, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con apoyo del UNICEF, organizó en Bangkok (Tailandia) un taller subregional sobre la aplicación de las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño. El anfitrión del taller fue el Gobierno del Reino de Tailandia y asistieron participantes de Camboya, Indonesia, la República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam, así como representantes de entidades de las Naciones Unidas y cuatro miembros del Comité: la Sra. Saisuree Chutikul, el Sr. Jakob Egbert Doek, la Sra. Yanghee Lee y la Sra. Nevena Vuckovic-Sahovic. Esta actividad estaba dirigida a funcionarios gubernamentales de los cinco Estados Partes, representantes de la sociedad civil, incluidos expertos nacionales, parlamentarios y representantes de instituciones nacionales de derechos humanos.

45. Del 19 al 21 de junio de 2005, el ACNUDH, con apoyo del UNICEF, organizó en Doha (Qatar) un taller subregional sobre la aplicación de las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño. El anfitrión del taller fue el Consejo Supremo para Asuntos de la Familia de Qatar y asistieron participantes de Arabia Saudita, Barhein, los Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán, Qatar y el Yemen. También intervinieron en calidad de expertos representantes de entidades de las Naciones Unidas así como tres miembros del Comité: la Sra. Moushira Khattab, la Sra. Ghalia Mohammad Bin Hamad Al-Thani y el Sr. Hatem Kotrane, así como algunos ex miembros del Comité. Esta actividad estaba dirigida a funcionarios gubernamentales de los siete Estados Partes y representantes de la sociedad civil, incluidos expertos nacionales.

46. Del 28 al 30 de noviembre de 2005, el ACNUDH y Plan Internacional, con el apoyo del Gobierno de la Argentina, el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS/OPS) y el Comité de los Derechos del Niño, organizaron en Buenos Aires (Argentina) un seminario subregional sobre la aplicación de las observaciones finales del Comité. El seminario, que reunió a más de 150 personas, estaba dirigido a funcionarios gubernamentales, parlamentarios, representantes de instituciones nacionales de derechos humanos y de la sociedad civil, así como periodistas de diez países de la región sudamericana, a saber, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Además de tres miembros del Comité de los Derechos del Niño: el Sr. Jaap Doek, el Sr. Norberto Liwski y la Sra. Rosa María Ortiz, también participaron representantes de entidades de las Naciones Unidas, expertos de las Naciones Unidas, relatores especiales de la Comisión de Derechos Humanos y el experto independiente que dirige el estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños.

47. Los miembros del Comité han contribuido solícitamente a las actividades relacionadas con el estudio del Secretario General sobre la violencia contra los niños, que se inició de resultas de la recomendación hecha por el Comité a la Asamblea General (A/56/488, anexo). Actuales y antiguos miembros del Comité han participado en las consultas regionales y otras reuniones relacionadas con el estudio y el Presidente del Comité forma parte del consejo de redacción del estudio. El Comité ha planteado también de manera coherente la cuestión global de la violencia contra los niños al examinar los informes de los Estados Partes en la Convención. A este respecto, el Comité observa con satisfacción que el experto independiente, Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, ha iniciado un análisis de sus observaciones finales. El Comité confía en que los resultados del estudio proporcionen a los Estados Partes instrumentos concretos para adoptar medidas, en colaboración con la sociedad civil, a fin de que todos los niños estén protegidos de toda forma de violencia.

C. Debates temáticos generales

48. De conformidad con el artículo 75 de su reglamento, el Comité celebra cada año un día de debate general en el primer viernes de su período de sesiones de septiembre. El 17 de septiembre de 2004, durante el 37º período de sesiones del Comité, este debate temático estuvo dedicado a la realización de los derechos del niño en la primera infancia. El debate contó con una nutrida participación de representantes de los Estados Partes, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, ONG e instituciones académicas. En el informe del Comité sobre su 37º período de sesiones (CRC/C/143) figura un resumen de los debates, la lista de los participantes, así como una serie de recomendaciones conexas aprobadas por el Comité. El Comité ha seguido luego de cerca esta cuestión y ha aprobado una observación general al respecto (véase el párrafo 36 *supra*).

49. El 16 de septiembre de 2005, durante el 40º período de sesiones del Comité, el día de debate se dedicó a la cuestión de los niños carentes de cuidado parental. Asistieron al debate más de 200 representantes de los Estados Partes, entidades de las Naciones Unidas y ONG. En el informe del Comité sobre su 40º período de sesiones (CRC/C/153) figura un resumen de los debates y las recomendaciones aprobadas por el Comité. Varios miembros del Comité han seguido ocupándose de esta cuestión, en cooperación con el UNICEF y ONG competentes, con el fin de preparar directrices internacionales sobre los niños carentes de cuidado parental.

Anexo I

COMPOSICIÓN DEL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Nombre del miembro	País del que es nacional
Sra. Ghalia Mohd Bin Hamad AL-THANI**	Qatar
Sra. Joyce ALUOCH**	Kenya
Sra. Alison ANDERSON*	Jamaica
Sr. Jakob Egbert DOEK*	Países Bajos
Sr. Kamel FILALI*	Argelia
Sra. Moushira KHATTAB*	Egipto
Sr. Hatem KOTRANE*	Túnez
Sr. Lothar Friedrich KRAPPMANN*	Alemania
Sra. Yanghee LEE**	República de Corea
Sr. Norberto LIWSKI*	Argentina
Sra. Rosa María ORTIZ*	Paraguay
Sra. Awa N'Deye OUEDRAOGO*	Burkina Faso
Sr. David Brent PARFITT**	Canadá
Sr. Awich POLLAR**	Uganda
Sr. Kamal SIDDIQUI**	Bangladesh
Sra. Lucy SMITH**	Noruega
Sra. Nevena VUCKOVIC-SAHOVIC**	Serbia y Montenegro
Sr. Jean ZERMATTEN**	Suiza

* Su mandato termina el 28 de febrero de 2007.

** Su mandato termina el 28 de febrero de 2009.

Mesa del Comité de los Derechos del Niño, 2005 a 2007

Presidente: (y Presidente de la Cámara A)	Sr. Doek
Vicepresidenta:	Sra. Lee
Vicepresidente:	Sr. Liwski
Vicepresidenta: (y Presidenta de la Cámara B)	Sra. Khattab
Vicepresidenta:	Sra. Aluoch
Relatora:	Sra. Vuckovic-Sahovic

Anexo II

OBSERVACIÓN GENERAL N° 6 (2005)

**Trato de los menores no acompañados y separados
de su familia fuera de su país de origen**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. OBJETIVOS DE LA OBSERVACIÓN GENERAL	1 - 4	24
II. ESTRUCTURA Y ALCANCE DE LA OBSERVACIÓN GENERAL	5 - 6	25
III. DEFINICIONES	7 - 11	25
IV. PRINCIPIOS APLICABLES	12 - 30	26
a) Obligaciones jurídicas de los Estados Partes con referencia a todos los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentren dentro de su territorio y medidas para el cumplimiento de las mismas	12 - 17	26
b) No discriminación (artículo 2).....	18	28
c) El interés superior del niño como consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y a largo plazo (artículo 3).....	19 - 22	28
d) El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6).....	23 - 24	29
e) Derecho del niño a expresar su opinión libremente (artículo 12).....	25	29
f) Respeto del principio de no devolución.....	26 - 28	29
g) Confidencialidad.....	29 - 30	30
V. RESPUESTA A NECESIDADES DE PROTECCIÓN GENERALES Y CONCRETAS	31 - 63	31
a) Evaluación y medidas iniciales.....	31 - 32	31
b) Nombramiento de un tutor o asesor y de un representante legal (párrafo 2 del artículo 18 y párrafo 1 del artículo 20).....	33 - 38	32
c) Atención y alojamiento (artículos 20 y 22)	39 - 40	33
d) Pleno acceso a la educación (artículos 28, párrafo 1 c) del artículo 29 y artículos 30 y 32)	41 - 43	34
e) Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 27)	44 - 45	35

ÍNDICE (continuación)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
V. (continuación)		
f) Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud (artículos 23, 24 y 39)	46 - 49	35
g) Prevención de la trata y de la explotación sexual y de otra naturaleza, así como de los malos tratos y de la violencia (artículos 34, 35 y 36).....	50 - 53	36
h) Prevención del reclutamiento militar y protección de las consecuencias de la guerra (artículos 38 y 39)	54 - 60	37
i) Prevención de la privación de libertad y tratamiento de tales casos	61 - 63	38
VI. ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ASILO, GARANTÍAS JURÍDICAS Y DERECHOS EN LA MATERIA.....	64 - 78	39
a) Consideraciones generales	64 - 65	39
b) Acceso a los procedimientos de solicitud de asilo, con independencia de la edad	66 - 67	40
c) Garantías de procedimiento y medidas de apoyo (párrafo 3 del artículo 3)	68 - 73	40
d) Evaluación individualizada de las necesidades de protección del niño, teniendo en cuenta la persecución específica de menores	74 - 75	41
e) Pleno disfrute de todos los derechos humanos y de los refugiados en el plano internacional por parte de los menores reconocidos como refugiados (artículo 22).....	76	42
f) Formas complementarias de protección en favor de los menores	77 - 78	42
VII. REUNIÓN FAMILIAR, RETORNO Y OTRAS SOLUCIONES DURADERAS.....	79 - 94	42
a) Consideraciones generales	79 - 80	42
b) Reunificación familiar.....	81 - 83	43

ÍNDICE (*continuación*)

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
VII. (<i>continuación</i>)		
c) Retorno al país de origen	84 - 88	44
d) Integración en el país de acogida	89 - 90	45
e) Adopción internacional (artículo 21).....	91	45
f) Reasentamiento en un tercer país.....	92 - 94	46
VIII. FORMACIÓN, DATOS Y ESTADÍSTICAS.....	95 - 100	47
a) Formación del personal que se ocupa de los menores no acompañados y separados.....	95 - 97	47
b) Datos y estadísticas sobre los menores separados y no acompañados.....	98 - 100	47

I. OBJETIVOS DE LA OBSERVACIÓN GENERAL

1. El objetivo de la presente observación general es poner de manifiesto la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y separados de su familia, exponer la multiplicidad de problemas que experimentan los Estados y otros actores para conseguir que esos menores tengan acceso a sus derechos y puedan disfrutar de los mismos, así como proporcionar orientación sobre la protección, atención y trato adecuado de los referidos menores a la luz de todo el contexto jurídico que representa la Convención de los Derechos del Niño (la "Convención"), con particular referencia a los principios de no discriminación, el interés superior del niño y el derecho de éste a manifestar libremente sus opiniones.

2. La publicación de la presente observación general tiene su causa en la comprobación por parte del Comité de que son cada vez más los menores que se encuentran en las situaciones descritas. Las razones de que un menor esté en situación de no acompañado o separado de su familia son variadas y numerosas y entre ellas figuran la persecución del menor o de sus padres, un conflicto internacional o una guerra civil, la trata en diversos contextos y manifestaciones, sin olvidar la venta por los padres y la búsqueda de mejores oportunidades económicas.

3. La presente observación general responde también a la identificación por el Comité de una serie de lagunas en lo que concierne a la protección de estos menores, entre las que se citan mayor exposición a la explotación y abusos sexuales, al reclutamiento en fuerzas armadas, al trabajo infantil (también en beneficio de sus familias de adopción) y a la privación de libertad. También sufren con frecuencia discriminación y no tienen acceso a la alimentación, al cobijo, a la vivienda, a los servicios sanitarios y a la educación. En cuanto a las menores no acompañadas y separadas de sus familias, están particularmente expuestas a la violencia de género y, en particular, a la violencia doméstica. En algunos casos, estos menores no pueden obtener documentos de identidad apropiados, no tienen acceso a registros, su edad no puede determinarse, ni pueden tampoco solicitar documentos o la localización de la familia, ni acceder a sistemas de tutela o asesoramiento jurídico. En muchos países, se rehúsa sistemáticamente la entrada a los menores no acompañados y separados de su familia o son detenidos por funcionarios de los servicios de fronteras o de inmigración. En otros casos, son admitidos, pero se les niega el acceso a los procedimientos de solicitud de asilo o sus solicitudes no se tramitan de forma que se tenga en cuenta su edad y sexo. En algunos países se prohíbe a los menores separados que han sido reconocidos como refugiados solicitar la reunificación familiar; en otros se permite la reunificación, pero se imponen unas condiciones tan restrictivas que resulta prácticamente imposible de conseguir. Son también muchos los menores que disfrutan de un régimen sólo temporal que finaliza al cumplir los 18 años y se encuentran entonces con que existen muy pocos programas eficaces de retorno.

4. Cuestiones como las mencionadas han llevado al Comité a suscitar con frecuencia en sus observaciones finales aspectos relacionados con los menores no acompañados y separados de sus familias. En la presente observación general se recogen las normas elaboradas, en particular, a lo largo de la labor supervisora del Comité, con objeto de proporcionar a los Estados una clara orientación sobre las obligaciones resultantes de la Convención en lo que concierne a este grupo de menores particularmente vulnerable. Al aplicar estas normas, los Estados Partes deben tener en cuenta su naturaleza evolutiva y, por tanto, reconocer que sus obligaciones pueden ir más allá de las normas que se enuncian, las cuales en modo alguno impedirán que los menores no acompañados y separados de su familia puedan disfrutar de derechos y beneficios más amplios

al amparo de instrumentos regionales o de sistemas nacionales de derechos humanos, las normas internacionales y regionales sobre refugiados o el derecho internacional humanitario.

II. ESTRUCTURA Y ALCANCE DE LA OBSERVACIÓN GENERAL

5. La presente observación general se aplica a los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentran fuera de su país de nacionalidad (art. 7) o, si fueren apátridas, fuera del país de residencia habitual. La observación general se aplica a todos los menores descritos, con independencia del régimen de residencia y de las razones de encontrarse en el extranjero, estén o no acompañados y separados de su familia. Sin embargo, no se aplica a los menores que no hayan cruzado una frontera internacional, aun cuando el Comité es consciente de los numerosos problemas análogos que plantean los menores no acompañados y separados de su familia en situación de desplazados internos; reconoce, pues, el interés que presentan las orientaciones ofrecidas también en esa situación y anima vivamente a los Estados a que adopten los aspectos pertinentes de la presente observación general de cara a la protección, asistencia y trato de los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentran en situación de desplazados dentro de su propio país.

6. Si bien el mandato del Comité se circunscribe a una función supervisora con referencia a la Convención, su labor interpretadora debe realizarse en el contexto de todo el derecho internacional de los derechos humanos y, por consiguiente, la presente observación general adopta un enfoque integral de la cuestión del trato adecuado de los menores no acompañados y separados de su familia. Se reconoce así que todos los derechos humanos y, en particular, los recogidos en la Convención, son indivisibles e interdependientes. Por su parte, el Preámbulo de la Convención reconoce también la importancia de otros instrumentos internacionales de derechos humanos referentes a la protección del niño.

III. DEFINICIONES

7. Se entiende por "niños no acompañados" (llamados también "menores no acompañados") de acuerdo con la definición del artículo 1 de la Convención, los menores que están separados de ambos padres y otros parientes y no están al cuidado de un adulto al que, por ley o costumbre, incumbe esa responsabilidad.

8. Se entiende por "niños separados", en el sentido del artículo 1 de la Convención, los menores separados de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Por tanto, puede tratarse de menores acompañados por otros miembros adultos de la familia.

9. Se entiende por "niño", a los efectos del artículo 1 de la Convención, "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad". Ello quiere decir que los instrumentos legales que rigen la situación de los menores dentro del territorio del Estado no pueden definir al niño de una manera que se aparte de las normas que determinan la mayoría de edad en ese Estado.

10. Salvo indicación en contrario, los principios que se recogen a continuación se aplican por igual a los menores no acompañados y a los separados de sus familias.
11. Se entiende por "país de origen" el país de nacionalidad o, en el supuesto de la apatridia, el país de residencia habitual del menor.

IV. PRINCIPIOS APLICABLES

a) Obligaciones jurídicas de los Estados Partes con referencia a todos los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentren dentro de su territorio y medidas para el cumplimiento de las mismas

12. Las obligaciones del Estado en virtud de la Convención se aplican a todos los menores que se encuentren dentro de su territorio y a los que estén por otro concepto sujetos a su jurisdicción (art. 2). Estas obligaciones a cargo del Estado no podrán ser arbitraria y unilateralmente recortadas, sea mediante la exclusión de zonas o áreas del territorio del Estado, sea estableciendo zonas o áreas específicas que quedan total o parcialmente fuera de la jurisdicción del Estado. Por otra parte, las obligaciones del Estado de acuerdo con la Convención se aplican dentro de las fronteras de ese Estado, incluso con respecto a los menores que queden sometidos a la jurisdicción del Estado al tratar de penetrar en el territorio nacional. Por tanto, el disfrute de los derechos estipulados en la Convención no está limitado a los menores que sean nacionales del Estado Parte, de modo que, salvo estipulación expresa en contrario en la Convención, será también accesible a todos los menores -sin excluir a los solicitantes de asilo, los refugiados y los niños migrantes- con independencia de su nacionalidad o apatridia, y de su situación en términos de inmigración.

13. Las obligaciones resultantes de la Convención en lo que concierne a los menores no acompañados y separados de su familia se extienden a todos los poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Se incluyen entre ellas la obligación de promulgar legislación, crear estructuras administrativas, y realizar las actividades de investigación, información, acopio de datos y formación general necesarias para apoyar estas medidas. Estas obligaciones jurídicas tienen carácter tanto negativo como positivo, pues obligan a los Estados no sólo a abstenerse de medidas que infrinjan los derechos del menor, sino también a tomar medidas que garanticen el disfrute de estos derechos sin discriminación. Tales responsabilidades no se circunscriben a dar protección y asistencia a los menores que están ya en situación de no acompañados y separados de su familia, pues incluyen también medidas preventivas de la separación (en particular, la aplicación de salvaguardias en caso de evacuación). El aspecto positivo de estos deberes de protección exige también a los Estados que tomen todas las disposiciones necesarias para identificar a los menores en situación de no acompañados y separados de su familia lo antes posible, particularmente en la frontera, procuren localizar a sus familiares y, si resulta posible y redundante en el interés superior del menor, reúnan lo antes posible a éste con su familia.

14. Como se reitera en la Observación general N° 5 (2003) (párrs. 18 a 23), los Estados Partes en la Convención velarán por que las disposiciones y los principios del tratado queden plenamente reflejados y tengan pleno efecto jurídico en la legislación nacional pertinente. En caso de conflicto entre la legislación nacional y la Convención, debe prevalecer esta última de acuerdo con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

15. Con objeto de crear un entorno jurídico propicio y a la luz de lo dispuesto en el apartado b) del artículo 41 de la Convención, se alienta también a los Estados Partes a que ratifiquen otros instrumentos internacionales que regulan aspectos relativos a los menores no acompañados y separados de su familia y, en especial, los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño (sobre la participación de niños en los conflictos armados y sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial contra la mujer, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (en lo sucesivo "la Convención de 1951 sobre los Refugiados") y el Protocolo sobre el estatuto de los refugiados, la Convención para reducir los casos de apatridia, la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, el Convenio de La Haya relativo a la competencia, la ley aplicable y el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) de 8 de junio de 1977, el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II) de 8 de junio de 1977. El Comité alienta también a los Estados Partes en la Convención y otros países interesados a que tengan en cuenta las Directrices del ACNUR sobre Protección y Cuidado (1994), los Principios rectores interinstitucionales aplicables a los menores no acompañados y separados de sus padres o tutores¹.

16. En vista del carácter absoluto de las obligaciones derivadas de la Convención y del carácter de *lex specialis* de ésta, el párrafo 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no será aplicable a los menores no acompañados y separados de su familia. En lo que concierne al artículo 4 de la Convención, habrá de tenerse en cuenta la especial vulnerabilidad de los menores no acompañados y separados de su familia, expresamente reconocida en el artículo 20 de la Convención, y deberá traducirse en la asignación prioritaria de recursos a dichos menores. Conviene que los Estados acepten y faciliten la asistencia que, en el marco de sus mandatos respectivos, ofrecen el UNICEF, el ACNUR y otros organismos (párrafo 2 del artículo 22 de la Convención) con objeto de atender las necesidades de los niños no acompañados y separados de su familia.

17. El Comité entiende que las reservas formuladas por los Estados Partes en la Convención no deberían limitar en modo alguno los derechos de los menores no acompañados y separados de su familia. Con arreglo a la práctica sistemáticamente seguida con los Estados Partes en el curso del proceso de presentación de informes, el Comité recomienda que, de acuerdo con la Declaración y Programa de Acción adoptados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos

¹ Estos principios rectores han sido aceptados conjuntamente por el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Comité Internacional de Rescate, Save the Children del Reino Unido, el UNICEF, el ACNUR y Visión Mundial Internacional. Tienen por objeto orientar la actividad de todos los miembros del Comité Permanente entre organismos con respecto a los niños no acompañados y separados.

de Viena (1993)², se proceda al examen y, en su caso, al retiro de las reservas que limitan los derechos de los menores no acompañados y separados.

b) No discriminación (artículo 2)

18. El principio de no discriminación, en todas sus facetas, se aplica a todos los aspectos del trato de los menores separados y no acompañados. En particular, prohíbe toda discriminación basada en la situación de no acompañado o separado del menor o en su condición de refugiado, solicitante de asilo o migrante. Este principio no excluye -e incluso puede exigir- la diferenciación fundada en la diversidad de necesidades de protección, como las debidas a la edad o al sexo. Deben tomarse también disposiciones en previsión de posibles prejuicios o de actitudes de rechazo social de los menores no acompañados y separados. A propósito de esos menores, las medidas policiales o de otro tipo con referencia al orden público sólo son admisibles si se ajustan a la ley, suponen una apreciación individual y no colectiva, respetan el mandato de proporcionalidad y representan la opción menos intrusiva. A fin de no infringir el principio de no discriminación, las medidas descritas nunca podrán ser aplicadas a un grupo o de manera colectiva.

c) El interés superior del niño como consideración primordial en la búsqueda de soluciones a corto y a largo plazo (artículo 3)

19. De acuerdo con el artículo 3, "[e]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño". Si se trata de un menor desplazado, el principio ha de respetarse durante todos los momentos de la situación de desplazamiento. En todos esos momentos, al preparar una decisión que tenga repercusiones fundamentales en la vida del menor no acompañado o separado, se documentará la determinación del interés superior.

20. La determinación del interés superior del niño exige una evaluación clara y a fondo de la identidad de éste y, en particular, de su nacionalidad, crianza, antecedentes étnicos, culturales y lingüísticos, así como la vulnerabilidad y las necesidades especiales de protección. Así pues, permitir el acceso del menor al territorio es condición previa de este proceso de evaluación inicial, el cual debe efectuarse en un ambiente de amistad y seguridad y a cargo de profesionales competentes formados en técnicas de entrevistas que tengan en cuenta la edad y el sexo.

21. Decisiones subsiguientes, como el nombramiento de un tutor competente lo antes posible, constituyen una garantía procesal importantísima para el respeto del interés superior de los menores no acompañados y separados de su familia. Así pues, el menor no podrá acceder a los procedimientos de obtención de asilo u otros procedimientos sino después del nombramiento de un tutor. Si el menor separado o no acompañado va a solicitar asilo o iniciar otros procedimientos o actuaciones administrativas o judiciales, además del tutor, se le nombrará un representante legal.

² Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, del 14 al 25 de junio de 1993.

22. El respeto del interés superior exige también que, si las autoridades competentes han internado al menor separado o no acompañado en un establecimiento "para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental", el Estado reconoce el derecho del menor a "un examen periódico" del tratamiento "y de todas las demás circunstancias propias de su internación" (artículo 25 de la Convención).

d) El derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo (artículo 6)

23. La obligación del Estado Parte en virtud del artículo 6 incluye la protección máxima posible contra la violencia y la explotación, que pondría en peligro el derecho del menor a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Los menores separados y no acompañados están expuestos a diversos riesgos que afectan a la vida, supervivencia y desarrollo, por ejemplo, la trata dirigida a la explotación sexual o de otra índole o la participación en actividades delictivas de las que puede resultar perjuicio para el menor o, en casos extremos, la muerte. Así pues, el artículo 6 exige la vigilancia de los Estados Partes a este respecto, especialmente en presencia del crimen organizado. Aunque la cuestión de la trata de menores queda fuera de la presente observación general, el Comité observa que existe a menudo una relación entre la trata y la situación de un menor separado y no acompañado de su familia.

24. El Comité considera que deben adoptarse disposiciones prácticas a todos los niveles para proteger a los menores de los peligros descritos. Entre dichas disposiciones podrían incluirse la institución de procedimientos prioritarios aplicables a los menores víctimas de trata, el nombramiento sin demora de tutores, informar a los menores de los peligros que corren y la adopción de medidas para la observación de los menores particularmente expuestos. La eficacia de estas medidas debe evaluarse periódicamente.

e) Derecho del niño a expresar su opinión libremente (artículo 12)

25. De acuerdo con el artículo 12 de la Convención, al determinar las disposiciones que han de adoptarse respecto de los menores no acompañados y separados, se recabarán y tendrán debidamente en cuenta los deseos y las opiniones del menor (párrafo 1 del artículo 12). Para que puedan expresar cabalmente tales deseos y opiniones, es imperativo que los menores dispongan de toda la información pertinente acerca de, por ejemplo, sus derechos, servicios existentes, en especial medios de comunicación, el procedimiento para solicitar el asilo, la localización de la familia y la situación en el país de origen (artículos 13, 17 y párrafo 2 del artículo 22). En lo que concierne a la tutela, custodia y alojamiento y representación legal del menor, deben tenerse también en cuenta las opiniones de éste. La información antedicha se proporcionará en forma que sea acorde con la madurez y el nivel de comprensión del menor. Dado que la participación depende de una comunicación fiable, se proveerán los servicios de interpretación necesarios en todas las fases del procedimiento.

f) Respeto del principio de no devolución

26. En el marco del trato adecuado de los menores no acompañados y separados, los Estados deben respetar íntegramente las obligaciones de no devolución resultantes de los instrumentos internacionales de derechos humanos, del derecho humanitario y el relativo a los refugiados y, en particular, deben atenerse a las obligaciones recogidas en el artículo 33 de la Convención de 1951 sobre los Refugiados y en el artículo 3 de la Convención contra la Tortura.

27. Asimismo, en cumplimiento de las obligaciones resultantes de la Convención, los Estados no trasladarán al menor a un país en el que haya motivos racionales para pensar que existe un peligro real de daño irreparable para el menor, por ejemplo, pero no exclusivamente, del tipo de los contemplados en los artículos 6 y 37 de la Convención, sea en el país al que se efectuará el traslado, sea a todo país al que el menor pueda ser ulteriormente trasladado. Las obligaciones antedichas de no devolución son aplicables con independencia de que las violaciones graves de los derechos garantizados por la Convención sean imputables a agentes no estatales o de que las violaciones en cuestión sean premeditadas o sean consecuencia indirecta de una acción u omisión. La evaluación del riesgo de dichas violaciones graves deberá efectuarse teniendo en cuenta la edad y el sexo y tomando asimismo en consideración, por ejemplo, las consecuencias particularmente graves que supone para los menores la insuficiencia de servicios alimentarios o sanitarios.

28. Como el reclutamiento de menores en las fuerzas armadas y su participación en hostilidades entrañan un grave peligro de daño irreparable que afecta a los derechos humanos fundamentales y, en particular, el derecho a la vida, las obligaciones que impone a los Estados el artículo 38 de la Convención, juntamente con los artículos 3 y 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, tienen efectos extraterritoriales, por lo que los Estados se abstendrán de trasladar al menor de cualquier manera a la frontera de un Estado en el que exista un riesgo real de reclutamiento de menores en las fuerzas armadas, no sólo como combatientes, sino también con la finalidad de ofrecer servicios sexuales a los miembros de las fuerzas armadas, o si existe peligro real de participación directa o indirecta en las hostilidades, sea como combatiente o realizando cualesquiera otras funciones militares.

g) Confidencialidad

29. Los Estados Partes deben proteger el carácter confidencial de la información recibida con referencia al menor no acompañado o separado, de acuerdo con la obligación de proteger los derechos del niño, incluido el derecho a la intimidad (art. 16). Esta obligación se aplica en todos los campos y señaladamente en el de la asistencia sanitaria y social. Se procurará evitar que la información recabada e intercambiada legítimamente con una determinada finalidad sea indebidamente utilizada para otra distinta.

30. La confidencialidad se refiere también al respeto de los derechos ajenos. Por ejemplo, al obtener, intercambiar y preservar la información reunida sobre menores no acompañados y separados, se procurará especialmente no poner en peligro el bienestar de las personas que permanecen en el país de origen del menor, sobre todo sus familiares. Por otra parte, la información relativa al paradero del menor sólo podrá negarse a sus padres cuando lo requiera la seguridad del menor o bien para proteger el "interés superior" de éste.

V. RESPUESTA A NECESIDADES DE PROTECCIÓN GENERALES Y CONCRETAS

a) Evaluación y medidas iniciales

31. Las medidas que se adopten para atender las necesidades de protección de los menores no acompañados y separados de su familia, su secuencia y prioridad, se regirán por el principio del interés superior del menor. El necesario proceso de evaluación inicial comprende las siguientes etapas:

- i) Determinación, con carácter prioritario, de la condición de menor no acompañado o separado de su familia inmediatamente tras su llegada al puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país (art. 8). Las medidas incluirán la determinación de la edad, para lo cual no sólo debe tenerse en cuenta el aspecto físico del individuo, sino también su madurez psicológica. Además, la evaluación deberá realizarse con criterios científicos, seguridad e imparcialidad, atendiendo al interés del menor y a consideraciones de género, evitando todo riesgo de violación de su integridad física, respetando debidamente su dignidad humana, y, en caso de incertidumbre, otorgando al individuo el beneficio de la duda, de manera que, en la hipótesis de que se trate de un menor, se lo trate como tal.
- ii) Inscripción inmediata en el registro tras una entrevista inicial adaptada a las necesidades, edad y sexo del menor, realizada por profesionales calificados en un idioma que el menor pueda comprender, que permita reunir datos y antecedentes personales para determinar la identidad del menor e incluso, de ser posible, la identidad de los padres y hermanos, y la ciudadanía del menor, sus hermanos y padres.
- iii) Continuando con el proceso de inscripción y a fin de atender a la situación concreta del menor, debe consignarse la siguiente información adicional:
 - Razones por las que está separado de su familia o no acompañado;
 - Evaluación de aspectos particulares de vulnerabilidad, en especial relativos a la salud, y de índole física, psicosocial y material, y de otras necesidades de protección como las derivadas de la violencia en el hogar, la trata o los traumas sufridos;
 - Toda la información de que se disponga para determinar la posible existencia de necesidades de protección internacional, como las basadas en "fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" en el país de origen (párrafo 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados), las derivadas de una agresión exterior, ocupación, dominación extranjera o hechos que perturben gravemente el orden público (párrafo 2 del artículo 1 de la Convención Africana sobre Aspectos Específicos de los

Problemas de los Refugiados en África), o las provocadas por los efectos indiscriminados de la violencia generalizada.

- iv) Tan pronto como sea posible, entrega de documentos personales de identidad a los menores no acompañados y separados de su familia.
- v) Comienzo inmediato de la localización de los miembros de la familia (párrafo 2 del artículo 22, párrafo 3 del artículo 9 y párrafo 2 del artículo 10).

32. Todas las decisiones ulteriores acerca de la residencia y el estatuto del menor en el territorio del Estado se basarán en las conclusiones de una evaluación inicial de las medidas de protección, realizada con arreglo a los procedimientos antes mencionados. Los Estados se abstendrán de hacer seguir a los menores no acompañados y separados de su familia los procedimientos de solicitud de asilo si su presencia en el territorio no plantea problemas de protección internacional de los refugiados, sin perjuicio de la obligación de los Estados de invitar a los menores no acompañados y separados de su familia a utilizar los procedimientos pertinentes de protección del menor, como los previstos en la legislación de protección de la infancia.

b) Nombramiento de un tutor o asesor y de un representante legal (párrafo 2 del artículo 18 y párrafo 1 del artículo 20)

33. Los Estados deben crear un marco jurídico de base y adoptar las medidas necesarias para que el interés superior del menor no acompañado o separado de su familia esté debidamente representado. Por lo tanto, tan pronto como se determine la condición de un menor no acompañado o separado de su familia, se nombrará un tutor o asesor que desempeñará sus funciones hasta que el menor llegue a la mayoría de edad o abandone permanentemente el territorio o la jurisdicción del Estado de conformidad con la Convención u otras obligaciones internacionales. Se consultará e informará al tutor de todas las medidas adoptadas en relación con el menor. El tutor estará autorizado a asistir a todos los procedimientos de planificación y adopción de decisiones, incluidas las comparecencias ante los servicios de inmigración y órganos de recurso, los encaminados a definir la atención del menor y buscar una solución duradera. El tutor o asesor tendrá los conocimientos especializados necesarios sobre atención a la infancia, para que los intereses del menor estén protegidos y sus necesidades jurídicas, sociales, sanitarias, psicológicas, materiales y educativas, etc., debidamente satisfechas. Servirá de vínculo entre el niño y los especialistas, organismos e individuos que prestan la atención permanente que el menor necesita. No podrán ejercer la función de tutor los organismos o individuos cuyos intereses puedan entrar en conflicto con los del menor. Por ejemplo, quedarán excluidos de la función de tutor los adultos no pertenecientes a la familia cuya relación principal con el menor sea la de empleadores.

34. En el caso de un menor separado de su familia, normalmente se nombrará tutor al familiar adulto que lo acompañe o quien le dispense cuidados sin ser familiar directo, salvo que haya indicios de que ese arreglo no va a beneficiar al menor, por ejemplo, cuando éste haya sido maltratado por el adulto acompañante. Cuando un menor esté acompañado por un adulto o una persona que lo cuida sin ser pariente, deberá analizarse con más detenimiento la idoneidad de éste para actuar de tutor. Si el tutor puede atender al menor cotidianamente y está dispuesto a hacerlo, pero no puede representar debidamente el interés superior del menor en todos los

campos y ámbitos de su vida, deberán adoptarse medidas complementarias (por ejemplo, el nombramiento de un asesor o representante legal).

35. Deberán establecerse y aplicarse mecanismos que permitan evaluar el ejercicio de la tutoría, a fin de que el interés superior del menor esté representado durante todo el proceso de adopción de decisiones y, en particular, se prevengan los malos tratos.
36. Cuando un menor sea parte en procedimientos de solicitud de asilo u otros procedimientos administrativos o judiciales, además del tutor, se le nombrará un representante legal.
37. Se informará en todo caso al menor de las decisiones tomadas respecto de la tutela y la representación legal, y se tendrá en cuenta su opinión.
38. En las emergencias de gran escala, cuando sea difícil nombrar tutores individuales, los Estados y las organizaciones de ayuda a la infancia deberán proteger y promover el interés superior de los menores separados de su familia.

c) Atención y alojamiento (artículos 20 y 22)

39. Los menores no acompañados y separados de su familia están privados, temporal o permanentemente, de su medio familiar y, por tanto, son los destinatarios de las obligaciones que impone el Estado en el artículo 20 de la Convención, y tendrán derecho a recibir la protección y la asistencia especiales del Estado en cuestión.
40. Los mecanismos establecidos en el derecho nacional para ofrecer otras formas de atención a los menores no acompañados y separados de su familia con arreglo al artículo 22 de la Convención también ampararán a los menores fuera de su país de origen. Existe un amplio abanico de opciones para la atención y el alojamiento, que se reconocen expresamente en el párrafo 3 del artículo 20: "... entre otras cosas, la colocación en los hogares de guarda, la *kafala* del derecho islámico, la adopción o, de ser necesario, la colocación en instituciones adecuadas de protección de menores". Al elegir una de esas opciones, se tendrá en cuenta la vulnerabilidad particular del menor, no sólo por haber quedado desconectado de su medio familiar, sino también por encontrarse fuera de su país de origen, así como la edad y el sexo del menor. En particular, se prestará especial atención a la conveniencia de que haya continuidad en la crianza del menor, así como a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico, que se habrá evaluado en el proceso de identificación, registro y documentación. Al tomar disposiciones relativas a la atención y el alojamiento, deberán tenerse en cuenta los parámetros siguientes:
 - Por regla general, no se privará de libertad a los menores.
 - Para que haya continuidad en la atención y atendiendo al interés superior del niño, sólo se cambiará la residencia de los menores no acompañados y separados de su familia cuando con el cambio se preserve dicho interés.
 - De acuerdo con el principio de unidad familiar, se mantendrá juntos a los hermanos.

- Se permitirá al menor que llegue acompañado de parientes o los tenga en el país de asilo permanecer con éstos, salvo si ello es contrario al interés superior del menor. Dada la particular vulnerabilidad del menor, el personal de asistencia social realizará evaluaciones periódicas.
- Independientemente de los cuidados que se dispensen a los menores no acompañados y separados de su familia, se mantendrán una supervisión y evaluación periódicas por parte de personal calificado para velar por su salud física y psicológica, la protección contra la violencia en el hogar o la explotación, y el acceso a formación profesional y educativa, y las oportunidades correspondientes.
- Los Estados y otras organizaciones adoptarán medidas que garanticen la protección eficaz de los derechos de los menores no acompañados y separados de su familia que viven en hogares encabezados por un menor.
- En las emergencias en gran escala, se prestará asistencia provisional durante el período más breve que resulte apropiado para los menores no acompañados. Esta atención provisional está orientada a su seguridad y equilibrio físico y emocional, en un ambiente que estimule su desarrollo general.
- Se mantendrá informados a los menores de las disposiciones para atenderlos y se tendrán en cuenta sus opiniones.

d) Pleno acceso a la educación (artículo 28, párrafo 1 c) del artículo 29 y artículos 30 y 32)

41. Los Estados garantizarán el acceso permanente a la educación durante todas las etapas del desplazamiento. Todo menor no acompañado o separado de su familia, independientemente de su estatuto, tendrá pleno acceso a la educación en el país de acogida a tenor del artículo 28, el párrafo 1 c) del artículo 29, y los artículos 30 y 32 de la Convención, así como de los principios generales formulados por el Comité. El acceso será sin discriminación y, en particular, las niñas no acompañadas y separadas de su familia tendrán acceso igualitario a la enseñanza escolar y la no escolar, incluida la formación profesional a todos los niveles. También se garantizará el acceso a una educación de calidad a los niños con necesidades especiales, en particular los niños con discapacidades.

42. Lo antes posible, se inscribirá a los menores no acompañados y separados de su familia ante las autoridades escolares competentes y se les ayudará a que aprovechen al máximo las oportunidades de aprendizaje. Los menores no acompañados y separados de su familia tienen derecho a mantener su identidad y sus valores culturales, y, en especial, a conservar y cultivar su idioma nativo. Todos los adolescentes tendrán acceso a cursos de formación o educación profesional y, los más pequeños, a programas de estimulación precoz del aprendizaje. Los Estados velarán por que los menores no acompañados y separados de su familia reciban certificados escolares u otros documentos donde conste su nivel de educación, en particular cuando se preparen para la reinstalación, el reasentamiento o el retorno.

43. En especial cuando su capacidad no sea suficiente, los Estados aceptarán y facilitarán la ayuda ofrecida por el UNICEF, la UNESCO, el ACNUR y otros organismos de las Naciones Unidas en el marco de sus respectivos mandatos y, cuando corresponda, de otras organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales competentes (párrafo 2 del artículo 22) a fin de satisfacer las necesidades educacionales de los menores no acompañados y separados de su familia.

e) Derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 27)

44. Los Estados velarán por que los menores no acompañados y separados de su familia tengan un nivel de vida acorde con su desarrollo físico, mental, espiritual y moral. Según lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 27 de la Convención, los Estados proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

45. Sobre todo cuando su capacidad no sea suficiente, los Estados aceptarán y facilitarán la ayuda ofrecida por el UNICEF, la UNESCO, el ACNUR y otras organizaciones de las Naciones Unidas en el marco de sus respectivos mandatos y, cuando proceda, de otras organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales competentes (párrafo 2 del artículo 22), a fin de que los menores no acompañados y separados de su familia tengan un nivel de vida adecuado.

f) Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud (artículos 23, 24 y 39)

46. Al hacer efectivo el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud con arreglo al artículo 24 de la Convención, los Estados se obligan a proporcionar a los menores no acompañados y separados de su familia el mismo acceso a la atención de la salud que los nacionales.

47. A este respecto, los Estados examinarán y evaluarán las dificultades y vulnerabilidades peculiares de los menores. Tendrán en cuenta, en particular, el hecho de que un menor no acompañado ha quedado separado de su familia y también, en mayor o menor grado, ha experimentado pérdidas, traumas, trastornos y violencia. Muchos de esos menores, en especial los refugiados, han experimentado además la violencia generalizada y la tensión existentes en un país en guerra, lo que puede haberles creado sentimientos profundos de desamparo y haber socavado su confianza infantil en los demás. Por otro lado, las niñas son particularmente susceptibles a la marginación, la pobreza y el sufrimiento durante los conflictos armados, y muchas habrán sufrido la violencia de género en ese contexto. El trauma profundo sufrido por muchos niños afectados exige una especial sensibilidad y cuidado en su atención y rehabilitación.

48. En el artículo 39 de la Convención se establece la obligación de los Estados de proporcionar servicios de rehabilitación a los menores víctimas de cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; o conflictos armados. Para facilitar la recuperación y la reintegración, se establecerán servicios de atención de la salud mental culturalmente adecuados y atentos a las cuestiones de género, y se prestará asesoramiento psicosocial calificado.

49. Los Estados aceptarán y facilitarán, sobre todo cuando su capacidad no sea suficiente, la ayuda ofrecida por el UNICEF, la OMS, el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), el ACNUR y otros organismos (párrafo 2 del artículo 22) en el marco de sus respectivos mandatos y, cuando proceda, de otras organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales competentes, a fin de satisfacer las necesidades sanitarias y de atención de la salud de los menores no acompañados y separados de su familia.

g) Prevención de la trata y de la explotación sexual y de otra naturaleza, así como de los malos tratos y de la violencia (artículos 34, 35 y 36)

50. Los menores no acompañados y separados de su familia que se encuentran fuera de su país de origen son particularmente vulnerables a la explotación y los malos tratos. Las niñas corren mayor peligro de ser objeto de trata, en especial para la explotación sexual.

51. Los artículos 34 a 36 de la Convención deben leerse junto con las obligaciones especiales de protección y asistencia que impone el artículo 20 de la Convención, a fin de que los menores no acompañados y separados de su familia estén protegidos de la trata y de toda forma de explotación, malos tratos y violencia, sexual o de otra índole.

52. Uno de los muchos peligros que amenazan a los menores no acompañados y separados de su familia es la trata, ya sea por primera vez ya sea siendo víctima de nuevo. La trata de niños atenta contra el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6). Según el artículo 35 de la Convención, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para impedir la trata. Entre esas medidas figuran la identificación de los menores no acompañados y separados de su familia, la averiguación periódica de su paradero y las campañas de información adaptadas a todas las edades, que tengan en cuenta las cuestiones de género, en un idioma y un medio comprensibles para el niño. Deberán promulgarse leyes adecuadas y establecerse mecanismos eficaces para cumplir los reglamentos laborales y las normas sobre el cruce de fronteras.

53. También corre graves riesgos el menor que ya haya sido víctima de la trata, de resultas de la cual ha adquirido el estatuto de menor no acompañado o separado de su familia. No se deberá penalizarlo, sino prestarle asistencia como víctima de una grave violación de sus derechos humanos. Algunos menores sometidos a trata pueden solicitar el estatuto de refugiado, con arreglo a la Convención de 1951. Los Estados velarán por que los menores no acompañados y separados de su familia que, habiendo sido víctimas de trata, deseen solicitar asilo o de quienes haya otros indicios de que necesitan protección internacional, tengan acceso a los procedimientos de solicitud de asilo. Los menores que corren peligro de recaer en la trata no serán devueltos a su país de origen, salvo si lo aconseja su interés superior y a condición de que se adopten medidas adecuadas para protegerlos. Los Estados considerarán la conveniencia de adoptar formas complementarias de protección de los menores víctimas de la trata cuando el regreso no favorezca su interés superior.

h) Prevención del reclutamiento militar y protección de las consecuencias de la guerra (artículos 38 y 39)

Prevención del reclutamiento

54. Las obligaciones de los Estados previstas en el artículo 38 de la Convención y en los artículos 3 y 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la participación de niños en los conflictos armados también se aplican a los menores no acompañados y separados de su familia. Todo Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir el reclutamiento o la utilización de esos niños por cualquiera de las partes en un conflicto. La norma también se aplica a los niños excombatientes que hayan desertado de sus unidades y deban ser protegidos de un nuevo reclutamiento.

Disposiciones para la atención a los menores

55. Las disposiciones para la atención a los menores no acompañados y separados de su familia estarán orientadas a impedir que sean reclutados, alistados de nuevo o utilizados por cualquiera de las partes en un conflicto. No se nombrará tutor a ninguna persona u organización que participe directa o indirectamente en un conflicto.

Niños excombatientes

56. Ante todo, los niños soldados se considerarán víctimas del conflicto armado. Se prestarán todos los servicios de apoyo necesarios a los niños excombatientes que a menudo se encuentran no acompañados y separados de su familia cuando cesa el conflicto o tras su desertación, en especial el asesoramiento psicosocial necesario, con objeto de que vuelvan a la vida normal. Se dará prioridad a la identificación y desmovilización de esos menores durante las operaciones de identificación y separación. Los niños soldados, en particular los que están solos o separados de su familia, no serán internados, sino que gozarán de medidas especiales de protección y asistencia, sobre todo en lo relativo a su desmovilización y reinserción social. Deberán realizarse esfuerzos especiales para apoyar a las niñas que hayan formado parte de las fuerzas militares, como combatientes o en cualquier otro carácter, y facilitar su reintegración.

57. Si, en determinadas circunstancias, fuera inevitable y acorde con el derecho internacional humanitario y los derechos humanos decretar a título excepcional el internamiento de un niño soldado mayor de 15 años, por ejemplo, porque representa una grave amenaza para la seguridad, las condiciones del internamiento se ajustarán a las normas internacionales, en especial el artículo 37 de la Convención, y a los principios de la responsabilidad penal de menores, pero sin renunciar a la localización de la familia y sin perjuicio de su participación prioritaria en programas de reinserción social.

No devolución

58. Como el reclutamiento y la participación de menores en las hostilidades conlleva un grave riesgo de violaciones irreparables de los derechos humanos fundamentales, sobre todo el derecho a la vida, las obligaciones que imponen a los Estados el artículo 38 de la Convención y los artículos 3 y 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la participación de niños en los conflictos armados tienen efectos extraterritoriales, por lo que los

Estados se abstendrán absolutamente de trasladar al menor a las fronteras de un Estado donde exista un peligro verdadero de reclutamiento de menores o de participación directa o indirecta de éstos en operaciones militares.

Formas y manifestaciones de la persecución específicamente dirigidas a la infancia³

59. Recordando a los Estados la necesidad de que en los procedimientos de solicitud de asilo se tengan en cuenta la edad y el sexo, y que la definición de refugiado se interprete también teniendo en cuenta la edad y el sexo, el Comité subraya que el reclutamiento de menores de edad (y señaladamente de niñas para servicios sexuales y matrimonios forzados con militares) y la participación directa o indirecta en las hostilidades constituyen graves infracciones punibles de los derechos humanos, por lo que deberá otorgarse el estatuto de refugiado cuando exista el temor fundado de que el reclutamiento o la participación en las hostilidades responden a "motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas" (párrafo 2 de la sección A del artículo 1 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951).

Rehabilitación y reinserción social

60. Los Estados elaborarán, en cooperación, si es preciso, con organismos internacionales y ONG, un sistema general, adaptado a cada edad y sexo, de apoyo y asistencia psicológicos para los menores no acompañados y separados de su familia que se vean afectados por conflictos armados.

i) Prevención de la privación de libertad y tratamiento de tales casos

61. En aplicación del artículo 37 de la Convención y del principio del interés superior del menor, no deberá privarse de libertad, por regla general, a los menores no acompañados y separados de su familia. La detención no podrá justificarse solamente porque el menor esté solo o separado de su familia, ni por su condición de inmigrante o residente. Cuando la detención esté excepcionalmente justificada por otras razones, se ajustará a lo dispuesto en el párrafo b) del artículo 37 de la Convención, que requiere que se efectúe de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda. Por consiguiente, deberá hacerse todo lo posible, incluso acelerar los procesos pertinentes, con objeto de que los menores no acompañados y separados de su familia sean puestos en libertad y colocados en otros alojamientos adecuados.

62. La privación de libertad se rige no sólo por las disposiciones nacionales sino también por las obligaciones internacionales. En relación con los menores no acompañados y separados de su familia que solicitan asilo, los Estados deberán, en particular, respetar las obligaciones previstas en el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. Además, los Estados deberán tener en cuenta que la entrada o la estancia ilegales en un país de un menor no acompañado o separado de su familia también pueden justificarse a la luz de

³ Para una visión más general de las formas y manifestaciones de la persecución específicamente dirigidas a la infancia, véase el apartado d) de la sección VI "Evaluación de las necesidades de protección del niño, teniendo en cuenta la persecución específica de menores".

los principios generales del derecho, cuando esa entrada o estancia sea la única forma de impedir una violación de los derechos humanos fundamentales del menor. En un plano más general, al establecer los principios aplicables a los menores no acompañados y separados de su familia, en especial los que son víctimas de la trata y la explotación, los Estados velarán por que esos niños no sean considerados delincuentes por el mero hecho de haber entrado o encontrarse ilegalmente en el país.

63. Las condiciones de la detención, llegado el caso, que deberá ser excepcional, se regirán por el interés superior del menor y se atenderán en todo a lo previsto en los apartados a) y c) del artículo 37 de la Convención y otros instrumentos internacionales. Se dispondrá lo necesario para que el alojamiento sea adecuado para los menores y esté separado del de los adultos, a menos que lo contrario se considere conveniente en el interés superior del menor.

Efectivamente, el programa tendrá como fundamento la "atención" y no la "privación de libertad". Los centros de detención no deberán ubicarse en zonas aisladas donde no pueda accederse a recursos comunitarios adecuados desde el punto de vista cultural ni a asesoramiento jurídico. Los menores deberán tener oportunidad de establecer contactos periódicos con amigos y parientes y con su tutor y recibir la visita de éstos, así como asistencia espiritual, religiosa, social y jurídica. También podrán recibir productos de primera necesidad y, de ser necesario, tratamiento médico adecuado y ayuda psicológica. Durante el período de privación de libertad, los menores tendrán derecho a recibir enseñanza, de ser posible fuera del lugar de detención, a fin de facilitarles la continuación de su educación una vez en libertad. También tendrán derecho al esparcimiento y al juego con arreglo al artículo 31 de la Convención. Para garantizar eficazmente los derechos previstos en el apartado d) del artículo 37 de la Convención, deberá darse a los menores no acompañados y separados de su familia que estén privados de libertad acceso rápido y gratuito a asistencia jurídica y de otra índole, y especialmente se les deberá asignar un representante legal.

VI. ACCESO AL PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE ASILO, GARANTÍAS JURÍDICAS Y DERECHOS EN LA MATERIA

a) Consideraciones generales

64. La obligación recogida en el artículo 22 de la Convención de adoptar "medidas adecuadas", para que el niño, acompañado o no acompañado, que trate de conseguir asilo, reciba la protección adecuada, lleva consigo en particular la obligación de establecer un sistema operante de regulación del asilo, así como de promulgar legislación que prevea el trato especial de los menores no acompañados y separados y crear las capacidades necesarias para dispensar este trato de acuerdo con los derechos pertinentes recogidos en la Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos, o referentes a la protección de los refugiados o al derecho humanitario en que el Estado sea Parte. Se anima vivamente a los Estados cuyos recursos para la creación de capacidad sean insuficientes a que recaben asistencia internacional, en particular, del ACNUR.

65. Habida cuenta de la naturaleza complementaria de las obligaciones recogidas en el artículo 22 y las derivadas del derecho internacional en materia de refugiados, así como la conveniencia de unificar las normas, al aplicar el artículo 22 de la Convención, los Estados deberían aplicar las normas internacionales para los refugiados teniendo en cuenta su evolución progresiva.

b) Acceso a los procedimientos de solicitud de asilo, con independencia de la edad

66. Los menores que soliciten asilo, incluidos los no acompañados y separados, podrán entablar, cualquiera que sea su edad, los procedimientos correspondientes y recurrir a otros mecanismos complementarios de protección internacional. Si, en el curso del proceso de identificación e inscripción, viniera a saberse que el menor puede tener un temor fundado o, incluso en el caso de que éste no pudiera explicitar un temor concreto, que puede encontrarse objetivamente en peligro de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto, opinión política, o si necesitara por otras razones protección internacional, se debe iniciar en favor del menor el procedimiento para la obtención de asilo y, en su caso, aplicar mecanismos de protección complementaria al amparo del derecho internacional y del derecho interno.

67. Respecto de los menores no acompañados y separados sobre los que no exista ningún indicio de que necesiten protección internacional, no se iniciarán automáticamente ni de otra forma procedimientos para la obtención de asilo, aunque recibirán protección al amparo de otros mecanismos pertinentes de protección de la infancia, como los previstos en la legislación sobre ayuda a la juventud.

c) Garantías de procedimiento y medidas de apoyo (párrafo 3 del artículo 3)

68. Las medidas adecuadas previstas en el párrafo 1 del artículo 22 de la Convención deberán tener en cuenta la vulnerabilidad particular de los menores no acompañados y separados, así como el marco jurídico y las condiciones nacionales. Dichas medidas se inspirarán en las consideraciones siguientes.

69. El menor que solicite asilo debe estar representado por un adulto que esté al corriente de sus antecedentes y que sea competente y capaz para representar su interés superior (véase la sección V, b), "Nombramiento de un tutor o asesor y de un representante legal"). El menor no acompañado o separado tendrá en todo caso acceso gratuito a un representante legal competente, incluso si la solicitud de asilo se tramita con arreglo al procedimiento normalmente aplicable a los adultos.

70. Las solicitudes de asilo presentadas por menores no acompañados y separados de su familia gozarán de prioridad y se procurará por todos los medios que sean objeto de una decisión rápida y justa.

71. Entre las garantías procesales mínimas debe figurar la de que la solicitud sea resuelta por una autoridad competente en asuntos de asilo y de los refugiados. Si lo permiten la edad y la madurez del menor, antes de que se adopte una decisión definitiva, debería existir la oportunidad de una entrevista personal con un funcionario competente. Si el menor no pudiera comunicarse directamente con aquél en un idioma común, se solicitarán los servicios de un intérprete.

Asimismo, si el relato del menor adoleciera de problemas de credibilidad, se concederá a éste el "beneficio de la duda", así como la posibilidad de recurrir en debida forma contra la decisión.

72. Efectuarán las entrevistas funcionarios del servicio competente que se ocupa de los refugiados, que tendrán en cuenta la situación especial de los menores no acompañados a la hora de evaluar la condición de refugiado y deberán conocer la historia, cultura y antecedentes del menor. El proceso de evaluación entrañará el examen individualizado de la combinación singular de factores que presenta cada menor y, en particular, sus antecedentes personales, familiares y culturales. En todas las entrevistas deben estar presentes el tutor y el representante legal.

73. En los casos de grandes movimientos de personas en busca de asilo, en los que no es posible efectuar una determinación individual de la condición de refugiado, los Estados podrán reconocer dicha condición a todos los miembros de un grupo. En tales casos, los menores no acompañados y separados tendrán derecho a idéntica condición que los demás miembros del grupo de que se trate.

d) Evaluación individualizada de las necesidades de protección del niño, teniendo en cuenta la persecución específica de menores

74. Al examinar las solicitudes de asilo de los menores no acompañados y separados, los Estados tendrán en cuenta la evolución y la relación entre las normas internacionales de derechos humanos y el derecho de los refugiados, con inclusión de las normas elaboradas por el ACNUR, con objeto de ejercer sus facultades supervisoras al amparo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. En particular, la definición de refugiado que figura en ella debe interpretarse teniendo presentes la edad y el sexo y, a la luz de los motivos concretos, las formas y manifestaciones de la persecución sufrida por los menores. La persecución por razones de parentesco, el reclutamiento de menores en las fuerzas armadas, el trato de menores con fines de prostitución, la explotación sexual de los menores o la mutilación genital de las hembras, constituyen todas ellas formas y manifestaciones de persecución específica de menores, que pueden justificar la concesión de la condición de refugiado si esos actos corresponden a uno de los motivos estipulados en la Convención de 1951. Por consiguiente, en los procedimientos nacionales aplicables para la concesión de la condición de refugiado, los Estados deben prestar la máxima atención a estas formas y manifestaciones de persecución específica de menores, así como a la violencia de género.

75. Los funcionarios que participan en los procedimientos de solicitud de asilo aplicables a los menores, en particular los no acompañados y separados de su familia, deben recibir, con miras a la aplicación de las normas internacionales y nacionales en materia de refugiados, una formación que tenga en cuenta las necesidades específicas de los menores, así como sus particularidades culturales y de género. A fin de tramitar adecuadamente las solicitudes de asilo de los menores, cuando los gobiernos traten de reunir información sobre el país de origen, se incluirá la referente a la situación de los niños, en especial de los pertenecientes a minorías o grupos marginados.

e) Pleno disfrute de todos los derechos humanos y de los refugiados en el plano internacional por parte de los menores reconocidos como refugiados (artículo 22)

76. Los menores no acompañados y separados de su familia, reconocidos como refugiados y que hayan obtenido asilo no sólo disfrutarán de los derechos previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, sino que también gozarán, en la máxima medida posible, de todos los derechos humanos reconocidos a los niños en el territorio perteneciente o sujeto a la jurisdicción del Estado, con inclusión de los derechos que presuponen la estancia legal en ese territorio.

f) Formas complementarias de protección en favor de los menores

77. Si no se cumplieran los requisitos para obtener la condición de refugiado al amparo de la Convención de 1951, los menores no acompañados y separados disfrutarán de la protección complementaria disponible en la medida exigida por sus necesidades de protección.

La aplicación de estas formas complementarias de protección no exonerará a los Estados de la obligación de atender las necesidades específicas de protección del menor no acompañado y separado de su familia. Por consiguiente, los menores que reciban formas complementarias de protección disfrutarán, en la máxima medida posible, de todos los derechos humanos que se reconocen a los niños en el territorio perteneciente o sujeto a la jurisdicción del Estado, con inclusión de los derechos que presuponen la estancia legal en dicho territorio.

78. De acuerdo con los principios generalmente aplicables, y en especial los relativos a las obligaciones de los Estados en lo que concierne a los menores no acompañados y separados que se encuentren dentro de su territorio, los menores que no ostenten la condición de refugiado ni disfruten de formas complementarias de protección, podrán seguir acogidos a la protección estipulada en todas las normas de la Convención mientras se encuentren *de facto* dentro del territorio perteneciente o sujeto a la jurisdicción del Estado.

VII. REUNIFICACIÓN FAMILIAR, RETORNO Y OTRAS SOLUCIONES DURADERAS

a) Consideraciones generales

79. El objetivo final de regular la situación de los menores no acompañados y separados de su familia es hallar una solución duradera que satisfaga todas sus necesidades de protección, tenga en cuenta las opiniones del menor y, en lo posible, resuelva la situación del menor no acompañado y separado de su familia. Los intentos de encontrar soluciones duraderas para los menores no acompañados y separados comenzarán y se pondrán en práctica sin dilación y, de ser posible, inmediatamente después de que se determine que se trata de un menor no acompañado y separado de su familia. De acuerdo con un criterio basado en los derechos, la búsqueda de una solución duradera comienza con un análisis de las posibilidades de reunificación familiar.

80. La localización de la familia es un componente esencial de la búsqueda de una solución duradera y debe gozar de prioridad, salvo cuando el acto de localización o la forma en que ésta se realiza vayan contra el interés superior del menor o pongan en peligro los derechos fundamentales de las personas que se trata de localizar. En todo caso, al efectuar la localización,

no se hará ninguna referencia a la condición del menor como candidato al asilo o refugiado. Con todas estas condiciones, los intentos de localización proseguirán también durante el procedimiento para obtener la condición de refugiado. En el caso de los menores que se encuentren en el territorio del Estado de acogida, sea a título de asilo, beneficiándose de formas complementarias de protección o debido a obstáculos legales o prácticos que impidan la expulsión, deberá buscarse una solución duradera.

b) Reunificación familiar

81. Con objeto de respetar plenamente la obligación que impone a los Estados el artículo 9 de la Convención de impedir que un menor sea separado de sus padres contra su voluntad, debe procurarse por todos los medios que el menor no acompañado o separado se reúna con sus padres salvo cuando el interés superior de aquél requiera prolongar la separación, habida cuenta del derecho del menor a manifestar su opinión (art. 12) (véase también la sección IV e), "El derecho del niño a expresar su opinión libremente"). Si bien las circunstancias expresamente recogidas en la segunda oración del párrafo 1 del artículo 9, esto es, los casos en que el niño sea objeto de maltrato o descuido por parte de sus padres, pueden desaconsejar la reunión en cualquier lugar, otras consideraciones fundadas en el interés superior del menor pueden constituir un obstáculo para la reunión sólo en determinados lugares.

82. La reunificación familiar en el país de origen no favorece el interés superior del menor y, por tanto, no debe buscarse cuando exista un "riesgo razonable" de que el retorno dé ocasión a una violación de los derechos humanos fundamentales del menor. Ese riesgo debe indiscutiblemente consignarse al reconocer la condición de refugiado o cuando las autoridades competentes decidan acerca de la aplicabilidad de las obligaciones de no devolución (incluidas las derivadas del artículo 3 de la Convención contra la Tortura y los artículos 6 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Por consiguiente, el reconocimiento de la condición de refugiado constituye un obstáculo jurídico a la devolución al país de origen y, por tanto, a la reunificación familiar en éste. Si las circunstancias en el país de origen presentan riesgos de nivel inferior y si, por ejemplo, puede sospecharse que el menor se verá afectado por los efectos indiscriminados de una violencia generalizada, se tendrán plenamente en cuenta estos riesgos frente a otras consideraciones fundadas en derechos, como las consecuencias de una prolongación de la separación. En este contexto, debe recordarse que la supervivencia del menor es primordial y constituye una condición *sine qua non* para el disfrute de los demás derechos.

83. Si no es posible la reunificación familiar en el país de origen, sea a causa de obstáculos jurídicos que impidan el retorno, sea porque la ponderación del retorno frente al interés superior del menor inclina la balanza en favor de este último, entran en juego las obligaciones estipuladas en los artículos 9 y 10 de la Convención, que deben regir las decisiones del Estado de acogida sobre la reunificación familiar en su propio territorio. En este contexto, se recuerda especialmente a los Estados Partes que "toda solicitud hecha por un niño o por sus padres para entrar en un Estado Parte o para salir de él a los efectos de la reunión de la familia será atendida por los Estados Partes de manera positiva, humanitaria y expeditiva" y "no traerá consecuencias desfavorables para los peticionarios ni para sus familiares" (párrafo 1 del artículo 10). Según el párrafo 2 del mismo artículo, los países de origen deben respetar "el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido del propio, y a entrar en su propio país".

c) Retorno al país de origen

84. El retorno al país de origen no entra en consideración si produciría un "riesgo razonable" de violación de los derechos humanos fundamentales del menor y, en particular, si es aplicable el principio de no devolución. El retorno al país de origen sólo podrá contemplarse en principio si redunda en el interés superior del menor. A fin de determinar esta circunstancia, se tendrán en cuenta, entre otras cosas, las siguientes:

- La seguridad personal y pública y otras condiciones, incluidas las socioeconómicas, que encontrará el niño a su regreso, efectuando, cuando proceda, las organizaciones sociales un estudio sobre las condiciones en el país;
- La existencia de mecanismos para prestar una atención individual al menor;
- Las opiniones del menor manifestadas al amparo de su derecho en virtud del artículo 12, así como las de las personas que le atienden;
- El nivel de integración del menor en el país de acogida y el período de ausencia de su país de origen;
- El derecho del menor a "preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares" (art. 8);
- La "conveniencia de que haya continuidad en la educación del niño" y se preste atención "a su origen étnico, religioso, cultural y lingüístico" (art. 20).

85. A falta de padres o miembros de la familia extensa que puedan atender al menor, el retorno al país de origen no se efectuará, en principio, sin tomar previamente disposiciones seguras y concretas de atención y custodia para cuando se produzca dicho retorno.

86. Excepcionalmente, el retorno al país de origen podrá decidirse, una vez ponderados debidamente el interés superior del menor y otras consideraciones, si estas últimas están fundadas en derechos y prevalecen sobre el interés superior del menor. Así puede suceder cuando éste representa un grave peligro para la seguridad del Estado o de la sociedad. Los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en el control general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior.

87. En todo caso, las medidas de retorno se llevarán a efecto de una manera segura y teniendo presentes las necesidades específicas del menor y consideraciones de género.

88. En este contexto, se recuerda también a los países de origen las obligaciones que les incumben según el artículo 10 de la Convención, en particular, la de respetar "el derecho del niño y de sus padres a salir de cualquier país, incluido el propio, y a entrar en su propio país".

d) Integración en el país de acogida

89. La integración en el país de acogida constituye la opción principal si el retorno al país de origen se revela imposible por razones jurídicas o de hecho. La integración en el país de acogida debe basarse en un régimen jurídico estable (con inclusión del permiso de residencia) y regirse por los derechos previstos en la Convención que son plenamente aplicables a todos los menores que permanecen en el país, con independencia de que sea en razón de su reconocimiento como refugiados, de otros obstáculos jurídicos al retorno o de si el análisis de los intereses superiores del niño desaconseja el retorno.

90. Una vez que se ha decidido que el menor separado o no acompañado va a permanecer en la comunidad, las autoridades competentes procederán a evaluar la situación del menor y posteriormente, en consulta con éste o con su tutor, tomarán las disposiciones apropiadas a largo plazo dentro de la nueva comunidad y demás medidas necesarias para facilitar la integración. La colocación a largo plazo en un establecimiento debe responder al interés superior del menor; en esta fase, la atención institucional debe ser, en lo posible, sólo una solución de última instancia. El menor separado o no acompañado debe tener acceso a los mismos derechos (educación, formación, empleo y asistencia sanitaria) que los niños nacionales y en pie de igualdad con éstos. Con objeto de que el menor no acompañado o separado disfrute plenamente de estos derechos, el país de acogida quizás tenga que prestar atención especial a las medidas extraordinarias que se necesitan en vista de la situación vulnerable del niño, por ejemplo, la enseñanza del idioma del país.

e) Adopción internacional (artículo 21)

91. Los Estados deben respetar plenamente las condiciones estipuladas en el artículo 21 de la Convención, así como las recogidas en otros instrumentos internacionales pertinentes, en particular en el Convenio de La Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional y en la Recomendación de 1994 relativa a su aplicación a los niños refugiados y otros niños internacionalmente desplazados en la hipótesis de la adopción de niños no acompañados y separados. En particular, los Estados deben observar las disposiciones siguientes:

- La adopción de menores no acompañados y separados sólo debe contemplarse una vez que se ha verificado que el menor es adoptable. En la práctica, ello quiere decir en particular que han resultado infructuosas las tentativas de localización y reunión de la familia o que los padres han dado su consentimiento a la adopción. El consentimiento de los padres, así como el de otras personas, instituciones y autoridades que requiere la adopción, debe ser libre e informado. Ello supone en particular que el consentimiento no se ha obtenido mediante pago o contraprestación de ningún género ni ha sido retirado.
- Los menores no acompañados y separados no deben ser adoptados con precipitación en medio de una emergencia.
- Toda adopción exige la previa determinación de que responde al interés superior del menor y debe ajustarse al derecho nacional, internacional y consuetudinario.

- En todos los procedimientos de adopción deben solicitarse y tenerse en cuenta las opiniones del menor, teniendo presente su edad y madurez. Esta exigencia implica que el menor ha sido asesorado y debidamente informado de las consecuencias de la adopción y de su consentimiento en ser adoptado, si éste fuera necesario. El consentimiento debe ser libre y no inducido por pago o contraprestación de ninguna especie.
- Debe darse prioridad a la adopción por parte de parientes en el país de residencia. Si ello no fuera posible, se dará preferencia a la adopción en el seno de la comunidad de procedencia del menor o al menos dentro de su propia cultura.
- La adopción no debe entrar en consideración:
 - Si existe alguna esperanza razonable de localizar a la familia y la reunión con ésta responde al interés superior del menor.
 - Si es contraria a los deseos expresamente manifestados por el menor o sus padres.
 - Salvo si ha transcurrido un período razonable en el curso del cual se han tomado todas las disposiciones factibles para localizar a los padres u otros miembros supervivientes de la familia. Este lapso puede variar según las circunstancias y, en particular, de la posibilidad de proceder a una localización adecuada; sin embargo, el proceso de localización debe finalizar al cabo de un período razonable.
 - No procede la adopción en el país de asilo si existe la posibilidad de repatriación voluntaria en un futuro próximo en condiciones de seguridad y dignidad.

f) Reasentamiento en un tercer país

92. El reasentamiento en un tercer país puede ofrecer una solución duradera al menor no acompañado o separado que no pueda regresar a su país de origen y para el que no sea posible contemplar una solución duradera en el país de acogida. La decisión de reasentar al menor no acompañado o separado debe basarse en una evaluación actualizada, exhaustiva y fundada en su interés superior, habida cuenta en particular de las circunstancias internacionales del momento y demás imperativos de protección. El reasentamiento está particularmente indicado si constituye el único medio para proteger efectiva y establemente al menor de la devolución o la persecución u otras graves violaciones de los derechos humanos en el país en el que se encuentra. El reasentamiento responde también al interés superior del menor no acompañado y separado si contribuye a la reunificación familiar en el país de reasentamiento.

93. Al evaluar el interés superior del menor antes de decidir el reasentamiento deben tenerse también en cuenta otros factores, como la duración prevista de los obstáculos jurídicos o de otra índole al retorno del menor a su país de origen, el derecho de éste a preservar su identidad, incluida la nacionalidad y el nombre (art. 8), la edad, el sexo, el estado emocional, la educación y los antecedentes familiares del menor, la continuidad o discontinuidad de la atención en el país de acogida, la conveniencia de la continuidad en la crianza del menor, los antecedentes étnicos, religiosos, culturales y lingüísticos del menor (art. 20), el derecho de éste a preservar sus relaciones familiares (art. 8) y las posibilidades a medio y largo plazo de reunificación familiar

en el país de origen, en el de acogida o en el de reasentamiento. El menor no acompañado y separado no debe nunca ser reasentado en un tercer país si ello va en menoscabo o pone gravemente en peligro la futura reunión con su familia.

94. Se alienta a los Estados a que ofrezcan oportunidades para el reasentamiento de los menores no acompañados y separados de su familia.

VIII. FORMACIÓN, DATOS Y ESTADÍSTICAS

a) Formación del personal que se ocupa de los menores no acompañados y separados

95. Debe prestarse especial atención a la formación del personal que se ocupa de los menores separados y no acompañados y de su situación. Es asimismo importante una formación especializada en el caso de los representantes legales, tutores, intérpretes y otras personas que se ocupan de los menores separados y no acompañados.

96. Esta formación debe adaptarse específicamente a las necesidades y los derechos de los grupos interesados. No obstante, en todos los programas de formación deben figurar ciertos elementos esenciales, en particular:

- Los principios y las disposiciones de la Convención;
- El conocimiento del país de origen de los menores separados y no acompañados;
- Técnicas apropiadas de entrevista;
- Desarrollo y psicología infantiles; y
- Sensibilidad cultural y comunicación intercultural.

97. Los programas de formación deben evaluarse periódicamente, por ejemplo mediante el perfeccionamiento profesional en el empleo y la ayuda de redes profesionales.

b) Datos y estadísticas sobre los menores separados y no acompañados

98. Según la experiencia del Comité, los datos y estadísticas reunidos acerca de los menores no acompañados y separados de sus familias suelen limitarse al número de llegadas o al número de solicitudes de asilo. Estos datos son insuficientes para un análisis detallado de la realización de los derechos de esos menores. Por otra parte, con frecuencia el acopio de datos y de estadísticas corre a cargo de diferentes ministerios u organismos, lo cual puede dificultar su análisis y presenta problemas potenciales en lo que respecta a la confidencialidad y el derecho a la intimidad del menor.

99. Por tanto, la preparación de un sistema detallado e integrado de acopio de datos sobre los menores no acompañados y separados es condición fundamental para la formulación de políticas eficaces que permitan hacer efectivos los derechos de esos menores.

100. Lo ideal sería que el sistema contemplado permitiera el acopio, entre otros, de los datos siguientes: datos biográficos básicos de cada menor (edad, sexo, país de origen y nacionalidad, grupo étnico), número total de menores no acompañados y separados que tratan de entrar en el país y número de entradas denegadas, número de solicitudes de asilo, número de representantes legales y tutores asignados a estos menores, situación jurídica y en términos de inmigración (es decir, solicitantes de asilo, refugiados, titulares de permisos de residencia temporales), alojamiento (es decir, en instituciones, con familias o independiente), asistencia a la escuela o la formación profesional, reunificaciones familiares y número de menores retornados a su país de origen. Asimismo, los Estados Partes deberían examinar la conveniencia de reunir datos cualitativos que permitan analizar aspectos a los que no se presta suficiente atención, por ejemplo, las desapariciones de menores no acompañados y separados y las repercusiones de la trata de menores.

Anexo III

OBSERVACIÓN GENERAL N° 7 (2005)

Realización de los derechos del niño en la primera infancia

INTRODUCCIÓN

1. Esta observación general es producto de las experiencias del Comité al examinar los informes de los Estados Partes. En muchos casos, se ha ofrecido muy poca información sobre la primera infancia, y los comentarios se han limitado principalmente a la mortalidad infantil, al registro del nacimiento y a la atención de la salud. El Comité consideró que se necesitaba estudiar las implicaciones de carácter más amplio que la Convención sobre los Derechos del Niño tiene para los niños pequeños. En consecuencia, en 2004, el Comité dedicó su día de debate general al tema "Realización de los derechos del niño en la primera infancia". Ello se tradujo en un conjunto de recomendaciones (véase el documento CRC/C/143, sección VII), así como en la decisión de preparar una observación general sobre este importante tema. Mediante esta observación general, el Comité desea facilitar el reconocimiento de que los niños pequeños son portadores de todos los derechos consagrados en la Convención y que la primera infancia es un período esencial para la realización de estos derechos. La definición de trabajo del Comité de "primera infancia" incluye a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y a lo largo del primer año de vida, en los años de preescolar y durante el período de transición que culmina con su escolarización (véase párr. 4 *infra*).

I. OBJETIVOS DE LA OBSERVACIÓN GENERAL

2. Los objetivos de la observación general son:
- a) Reforzar la comprensión de los derechos humanos de todos los niños pequeños y señalar a la atención de los Estados Partes sus obligaciones para con los niños en la primera infancia;
 - b) Comentar las características específicas de la primera infancia que repercuten en la realización de los derechos;
 - c) Alentar el reconocimiento de los niños pequeños como agentes sociales desde el inicio de su existencia, dotados de intereses, capacidades y vulnerabilidades particulares, así como de sus necesidades de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos;
 - d) Señalar la diversidad existente dentro de la primera infancia, que debe tenerse en cuenta cuando se aplique la Convención, en particular la diversidad de circunstancias, calidad de experiencias e influencias que determinan el desarrollo de los niños pequeños;

- e) Señalar las diferencias en cuanto a expectativas culturales y trato dispensado a los niños, en particular las costumbres y prácticas locales que deben respetarse, salvo en los casos en que contravienen los derechos del niño;
- f) Insistir en la vulnerabilidad de los niños pequeños ante la pobreza, la discriminación, el desmembramiento familiar y múltiples factores adversos de otro tipo que violan sus derechos y afectan a su bienestar;
- g) Contribuir a la realización de los derechos de todos los niños pequeños mediante la formulación y promoción de políticas, leyes, programas, prácticas, capacitación profesional e investigación globales centrados específicamente en los derechos en la primera infancia.

II. DERECHOS HUMANOS Y NIÑOS PEQUEÑOS

3. **Los niños pequeños son portadores de derechos.** La Convención sobre los Derechos del Niño define al niño como "todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad" (art. 1). Por lo tanto, los niños pequeños son titulares de todos los derechos consagrados en la Convención. Tienen derecho a medidas especiales de protección y, de conformidad de sus capacidades en constante evolución, al ejercicio progresivo de sus derechos. Al Comité le preocupa que, en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la Convención, los Estados Partes no hayan prestado atención suficiente a los niños pequeños en su condición de portadores de derechos, ni a las leyes, políticas y programas necesarios para hacer efectivos sus derechos durante esta fase bien diferenciada de su infancia. El Comité reafirma que la Convención sobre los Derechos del Niño debe aplicarse de forma integral en la primera infancia, teniendo en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

4. **Definición de primera infancia.** Las definiciones de primera infancia varían en los diferentes países y regiones, a tenor de las tradiciones locales y la forma en que están organizados los sistemas de enseñanza primaria. En algunos países, la transición de la etapa preescolar a la escolar tiene lugar poco después de los 4 años de edad. En otros países, esta transición tiene lugar en torno a los 7 años. En su examen de los derechos en la primera infancia, el Comité desea incluir a todos los niños pequeños: al nacer y durante el primer año de vida, durante los años preescolares y en la transición hasta la escolarización. En consecuencia, el Comité propone que una definición de trabajo adecuada de la primera infancia sería el período comprendido desde el nacimiento hasta los 8 años de edad; los Estados Partes deberán reconsiderar sus obligaciones hacia los niños pequeños a la luz de esta definición.

5. **Un programa positivo para la primera infancia.** El Comité alienta a los Estados Partes a elaborar un programa positivo en relación con los derechos en la primera infancia. Deben abandonarse creencias tradicionales que consideran la primera infancia principalmente un período de socialización de un ser humano inmaduro para llegar a ser un adulto maduro. La Convención exige que los niños, en particular los niños muy pequeños, sean respetados como personas por derecho propio. Los niños pequeños deben considerarse miembros activos de las familias, comunidades y sociedades, con sus propias inquietudes, intereses y puntos de vista. En el ejercicio de sus derechos, los niños pequeños tienen necesidades específicas de cuidados

físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como de tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales. La respuesta a estas necesidades puede planificarse mejor dentro de un marco de leyes, políticas y programas dirigidos a la primera infancia, en particular un plan de aplicación y supervisión independiente, por ejemplo mediante el nombramiento de un comisionado para los derechos del niño, y a través de evaluaciones del impacto de las leyes y políticas sobre la infancia (véase la Observación general N° 2 (2002) sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, párr. 19).

6. **Características de la primera infancia.** La primera infancia es un período esencial para la realización de los derechos del niño. Durante este período:

- a) Los niños pequeños atraviesan el período de más rápido crecimiento y cambio de todo su ciclo vital, en términos de maduración del cuerpo y sistema nervioso, de movilidad creciente, de posibilidades de comunicación y capacidad intelectual, y de rápidos cambios de intereses y aptitudes.
- b) Los niños pequeños crean vinculaciones emocionales fuertes con sus padres u otros cuidadores, de los que buscan y necesitan cuidado, atención, orientación y protección, que se ofrezcan de una forma respetuosa con su individualidad y con sus capacidades cada vez mayores.
- c) Los niños pequeños establecen importantes relaciones con niños de su misma edad, así como con niños más jóvenes y mayores. Mediante estas relaciones aprenden a negociar y coordinar actividades comunes, resolver conflictos, respetar acuerdos y asumir responsabilidades por otros niños.
- d) Los niños pequeños captan activamente las dimensiones físicas, sociales y culturales del mundo en que viven, aprendiendo progresivamente de sus actividades y de sus interacciones con otras personas, ya sean niños o adultos.
- e) Los primeros años de los niños pequeños son la base de su salud física y mental, de su seguridad emocional, de su identidad cultural y personal y del desarrollo de sus aptitudes.
- f) Las experiencias de crecimiento y desarrollo de los niños pequeños varían de acuerdo con su naturaleza individual, sexo, condiciones de vida, organización familiar, estructuras de atención y sistemas educativos.
- g) Las experiencias de crecimiento y desarrollo de los niños pequeños están poderosamente influidas por creencias culturales acerca de cuáles son sus necesidades y trato idóneo, y acerca de la función activa que desempeñan en la familia y la comunidad.

7. Respetar los intereses, experiencias y problemas bien diferenciados que afrontan todos los niños pequeños es el punto de partida para la realización de sus derechos durante esta fase esencial de sus vidas.

8. **Investigación sobre la primera infancia.** El Comité observa el creciente corpus de teoría e investigación que confirma que los niños pequeños deben considerarse idóneamente como agentes sociales cuya supervivencia, bienestar y desarrollo dependen de relaciones estrechas y se construyen sobre esa base. Son relaciones mantenidas normalmente con un pequeño número de personas clave, muy a menudo los padres, miembros de la familia extensa y compañeros, así como con cuidadores y otros profesionales que se ocupan de la primera infancia. Al mismo tiempo, la investigación sobre las dimensiones sociales y culturales de la primera infancia hace hincapié en las diversas formas en las que se comprende y se produce el desarrollo en la primera infancia, en particular las diferentes expectativas de los niños pequeños y la multiplicidad de disposiciones para su cuidado y educación. Una característica de las sociedades modernas es que un número cada vez mayor de niños pequeños crecen en comunidades multiculturales y en contextos marcados por un rápido cambio social, en los que las creencias y expectativas sobre los niños pequeños también están cambiando debido, entre otras cosas, a una mayor conciencia de sus derechos. Se alienta a los Estados Partes a basarse en creencias y conocimientos sobre la primera infancia de una manera apropiada a las circunstancias locales y las prácticas cambiantes, y a respetar los valores tradicionales, siempre que éstos no sean discriminatorios (artículo 2 de la Convención) ni perjudiciales para la salud y bienestar del niño (párrafo 3 del artículo 24) ni vayan contra su interés superior (art. 3). Por último, la investigación ha destacado los especiales riesgos que para los niños pequeños se derivan de la malnutrición, la enfermedad, la pobreza, el abandono, la exclusión social y otros factores adversos. Ello demuestra que las estrategias adecuadas de prevención e intervención durante la primera infancia tienen el potencial de influir positivamente en el bienestar y las perspectivas de futuro de los niños pequeños. Realizar los derechos del niño en la primera infancia es pues una manera efectiva de ayudar a prevenir las dificultades personales, sociales y educativas en la mitad de la infancia y en la adolescencia (véase la Observación general N° 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes).

III. PRINCIPIOS GENERALES Y DERECHOS EN LA PRIMERA INFANCIA

9. El Comité ha identificado los artículos 2, 3, 6 y 12 de la Convención como principios generales (véase la Observación general N° 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención). Cada principio tiene sus consecuencias para los derechos en la primera infancia.

10. **Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo.** El artículo 6 se refiere al derecho intrínseco del niño a la vida y a la obligación de los Estados Partes de garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo del niño. Se insta a los Estados Partes a adoptar todas las medidas posibles para mejorar la atención perinatal para madres y bebés, reducir la mortalidad de lactantes y la mortalidad infantil, y crear condiciones que promuevan el bienestar de todos los niños pequeños durante esta fase esencial de su vida. La malnutrición y las enfermedades prevenibles continúan siendo obstáculos de primera magnitud para la realización de los derechos en la primera infancia. Garantizar la supervivencia y la salud física son prioridades, pero se recuerda a los Estados Partes que el artículo 6 engloba todos los aspectos del desarrollo, y que la salud y el bienestar psicosocial del niño pequeño son, en muchos aspectos, interdependientes. Ambos pueden correr peligro por condiciones de vida adversas, negligencia, trato insensible o abusivo y escasas oportunidades de realización personal. Los niños pequeños que crecen en circunstancias especialmente difíciles necesitan atención particular (véase la

sección VI *infra*). El Comité recuerda a los Estados Partes (y a otras instancias interesadas) que el derecho a la supervivencia y el desarrollo sólo puede realizarse de una forma integral, mediante el refuerzo de todas las demás disposiciones de la Convención, en particular los derechos a la salud, la nutrición adecuada, la seguridad social, un nivel adecuado de vida, un entorno saludable y seguro, la educación y el juego (arts. 24, 27, 28, 29 y 31), así como respetando las responsabilidades de los padres y ofreciendo asistencia y servicios de calidad (arts. 5 y 18). Desde su más tierna infancia, los niños deberían ser incluidos en actividades que promuevan tanto la buena nutrición como un estilo de vida saludable, que prevenga las enfermedades.

11. **Derecho a la no discriminación.** El artículo 2 garantiza los derechos de todos los niños, sin discriminación de ningún tipo. El Comité insta a los Estados Partes a señalar las consecuencias que este principio tiene en la realización de los derechos en la primera infancia:

- a) El artículo 2 significa que los niños pequeños en general no deben ser discriminados por ningún motivo, por ejemplo en los casos en que las leyes no pueden ofrecer igual protección frente a la violencia a todos los niños, en particular los niños pequeños. Los niños pequeños corren un riesgo especial de discriminación porque se encuentran en una posición de relativa impotencia y dependen de otros para la realización de sus derechos.
- b) El artículo 2 también significa que no se debe discriminar a grupos específicos de niños pequeños. La discriminación puede consistir en una peor nutrición, en una atención y cuidado insuficientes, en menores oportunidades de juego, aprendizaje y educación, o en la inhibición de la libre expresión de sentimientos y opiniones. La discriminación puede también expresarse mediante un trato rudo y expectativas poco razonables, que pueden llegar a la explotación o el abuso. Por ejemplo:
 - i) La discriminación contra las niñas es una grave violación de sus derechos, que afecta a su supervivencia y a todas las esferas de sus jóvenes vidas, limitando también su capacidad de realizar una contribución positiva a la sociedad. Pueden ser víctimas de abortos selectivos, mutilación genital, negligencia e infanticidio, e incluso pueden llegar a recibir una alimentación insuficiente en su primer año de vida. A veces se espera que las niñas asuman responsabilidades familiares excesivas y se les priva de oportunidades de beneficiarse de la educación para la primera infancia y la educación básica.
 - ii) La discriminación contra los niños con discapacidades reduce sus perspectivas de supervivencia y su calidad de vida. Estos niños tienen derecho a la atención, la nutrición, el cuidado y el aliento ofrecidos a otros niños. También pueden necesitar asistencia adicional o especial a fin de garantizar su integración y la realización de sus derechos.
 - iii) La discriminación contra niños infectados por el VIH/SIDA o afectados por la enfermedad les priva de la ayuda y el apoyo que más necesitan. La discriminación puede detectarse en las políticas públicas, y en la provisión de servicios y acceso a los mismos, así como en prácticas cotidianas que violan los derechos de estos niños (véase también el párrafo 27).

- iv) La discriminación relacionada con el origen étnico, la clase/casta, las circunstancias personales y el estilo de vida, o las creencias políticas y religiosas (de los niños o de sus padres) impide a los niños participar plenamente en sociedad. Afecta a la capacidad de los padres para cumplir con sus responsabilidades para con sus hijos. También afecta a las oportunidades de los niños y a su autoestima, y fomenta también el resentimiento y el conflicto entre niños y adultos.
- v) Los niños pequeños que sufren discriminación múltiple (por ejemplo, por su origen étnico, situación social y cultural, sexo y/o discapacidades) están en una situación de especial riesgo.

12. Los niños pequeños pueden también sufrir las consecuencias de la discriminación de que son objeto sus padres, por ejemplo si han nacido fuera del matrimonio o en otras circunstancias que no se ajustan a los valores tradicionales, o si sus padres son refugiados o demandantes de asilo. Los Estados Partes tienen la responsabilidad de vigilar y combatir la discriminación cualquiera que sea la forma que ésta adopte y dondequiera que se dé, tanto en la familia como en las comunidades, las escuelas u otras instituciones. Inquieta especialmente la posible discriminación en cuanto al acceso a servicios de calidad para niños pequeños, en particular allí donde los servicios de atención de la salud, educación, bienestar y de otro tipo no tienen carácter universal y se proporcionan mediante una combinación de organizaciones públicas, privadas y de beneficencia. Como primera medida, el Comité alienta a los Estados Partes a vigilar la disponibilidad y el acceso a servicios de calidad que contribuyan a la supervivencia y desarrollo de los niños pequeños, en particular mediante una recopilación sistemática de datos, desglosados según las principales variables que presenten los antecedentes familiares y las circunstancias del niño. Como segunda medida, pueden requerirse iniciativas que garanticen que todos los niños tengan igualdad de oportunidades a la hora de beneficiarse de los servicios disponibles. Con carácter más general, los Estados Partes deberían mejorar la concienciación acerca de la discriminación contra los niños pequeños en general, y contra los grupos vulnerables en particular.

13. **Interés superior del niño.** El artículo 3 establece el principio de que el interés superior del niño será una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los niños. En razón de su relativa inmadurez, los niños pequeños dependen de autoridades responsables, que evalúan y representan sus derechos y su interés superior en relación con decisiones y medidas que afecten a su bienestar, teniendo en cuenta al hacerlo sus opiniones y capacidades en desarrollo. El principio del interés superior del niño aparece repetidamente en la Convención (en particular en los artículos 9, 18, 20 y 21, que son los más pertinentes para la primera infancia). El principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de hacer efectivos los derechos del niño:

- a) *Interés superior de los niños como individuos.* Todas las decisiones adoptadas en relación con la atención, educación, etc. del niño deben tener en cuenta el principio de interés superior del niño, en particular las decisiones que adopten los padres, profesionales y otras personas responsables de los niños. Se apremia a los Estados Partes a que establezcan disposiciones para que los niños pequeños, en todos los

procesos legales, sean representados independientemente por alguien que actúe en interés del niño, y a que se escuche a los niños en todos los casos en los que sean capaces de expresar sus opiniones o preferencias.

- b) *Interés superior de los niños pequeños como grupo o colectivo.* Toda innovación de la legislación y las políticas, decisión administrativa y judicial y provisión de servicios que afecten a los niños deben tener en cuenta el principio del interés superior del niño. Ello incluye las medidas que afecten directamente a los niños (por ejemplo, en relación con los servicios de atención de la salud, sistemas de guarda o escuelas), así como aquellas que repercutan indirectamente en los niños pequeños (por ejemplo, en relación con el medio ambiente, la vivienda o el transporte).

14. Respeto a las opiniones y sentimientos de los niños pequeños. El artículo 12 establece que el niño tiene derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten y a que ésta se tenga debidamente en cuenta. Este derecho refuerza la condición del niño pequeño como participante activo en la promoción, protección y supervisión de sus derechos.

Con frecuencia no se respeta la capacidad de acción del niño pequeño, como participante en la familia, comunidad y sociedad, o se rechaza por inapropiada en razón de su edad e inmadurez. En muchos países o regiones, las creencias tradicionales han hecho hincapié en la necesidad que los niños pequeños tienen de capacitación y socialización. Los niños han sido considerados poco desarrollados, carentes incluso de capacidades esenciales para la comprensión, la comunicación y la adopción de decisiones. Han carecido de poder dentro de sus familias, y a menudo han sido mudos e invisibles en la sociedad. El Comité desea reafirmar que el artículo 12 se aplica tanto a los niños pequeños como a los niños de más edad. Como portadores de derechos, incluso los niños más pequeños tienen derecho a expresar sus opiniones, que deberían "tenerse debidamente en cuenta en función de la edad y madurez del niño" (párrafo 1 del artículo 12). Los niños pequeños son extremadamente sensibles a su entorno y adquieren con rapidez comprensión de las personas, lugares y rutinas que forman parte de sus vidas, además de conciencia de su propia y única identidad. Pueden hacer elecciones y comunicar sus sentimientos, ideas y deseos de múltiples formas, mucho antes de que puedan comunicarse mediante las convenciones del lenguaje hablado o escrito. A este respecto:

- a) El Comité alienta a los Estados Partes a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar que el concepto de niño como portador de derechos, con libertad para expresar opiniones y derecho a que se le consulten cuestiones que le afectan, se haga realidad desde las primeras etapas de una forma ajustada a las capacidades del niño, a su interés superior y a su derecho a ser protegido de experiencias nocivas.
- b) El derecho a expresar opiniones y sentimientos debe estar firmemente asentado en la vida diaria del niño en el hogar (en particular, si procede, en la familia extensa) y en su comunidad; en toda la gama de instalaciones de atención de la salud, cuidado y educación en la primera infancia, así como en los procedimientos jurídicos; y en el desarrollo de políticas y servicios, en particular mediante investigación y consultas.

- c) Los Estados Partes deberán adoptar todas las medidas adecuadas para promover la participación activa de padres, profesionales y autoridades responsables en la creación de oportunidades para los niños pequeños a fin de que ejerciten de forma creciente sus derechos en sus actividades diarias en todos los entornos pertinentes, inclusive mediante la enseñanza de los conocimientos necesarios. Para lograr el derecho a la participación es preciso que los adultos adopten una actitud centrada en el niño, escuchen a los niños pequeños y respeten su dignidad y sus puntos de vista individuales. También es necesario que los adultos hagan gala de paciencia y creatividad adaptando sus expectativas a los intereses del niño pequeño, a sus niveles de comprensión y sus formas de comunicación preferidas.

IV. RESPONSABILIDADES PATERNAS Y ASISTENCIA DE LOS ESTADOS PARTES

15. **Una función esencial para los padres y otros tutores.** En circunstancias normales, los padres de un niño pequeño desempeñan una función esencial en el logro de sus derechos, junto con otros miembros de la familia, la familia extensa o la comunidad, inclusive los tutores legales, según proceda. Ello se reconoce plenamente en la Convención (especialmente en el artículo 5) junto con la obligación de los Estados Partes de ofrecer asistencia, en particular servicios de atención infantil de calidad (especialmente el artículo 18). El preámbulo de la Convención se refiere a la familia como "el grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños". El Comité reconoce que familia aquí se refiere a una variedad de estructuras que pueden ocuparse de la atención, el cuidado y el desarrollo de los niños pequeños y que incluyen a la familia nuclear, la familia extensa y otras variedades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos y el interés superior del niño.

16. **Padres/tutores e interés superior del niño.** La responsabilidad otorgada a los padres y a otros tutores está vinculada al requisito de que actúen en el interés superior del niño. El artículo 5 establece que la función de los padres es ofrecer dirección y orientación apropiadas para que el "niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención". Ello se aplica igualmente a los niños más pequeños y a los mayores. Los bebés y los lactantes dependen totalmente de otros, pero no son receptores pasivos de atención, dirección y orientación. Son agentes sociales activos, que buscan protección, cuidado y comprensión de los padres u otros cuidadores, a los que necesitan para su supervivencia, crecimiento y bienestar. Los bebés recién nacidos pueden reconocer a sus padres (u otros cuidadores) muy poco después del nacimiento, y participan activamente en una comunicación no verbal. En circunstancias normales, los niños pequeños forman vínculos fuertes y mutuos con sus padres o cuidadores. Estas relaciones ofrecen al niño seguridad física y emocional, así como cuidado y atención coherentes. Mediante estas relaciones los niños construyen una identidad personal, y adquieren aptitudes, conocimientos y conductas valoradas culturalmente. De esta forma, los padres (y otros cuidadores) son normalmente el conducto principal a través del cual los niños pequeños pueden realizar sus derechos.

17. **La evolución de las facultades como principio habilitador.** El artículo se basa en el concepto de "evolución de las facultades" para referirse a procesos de maduración y de aprendizaje por medio de los cuales los niños adquieren progresivamente conocimientos, capacidades y comprensión, en particular comprensión de sus derechos, y sobre cómo dichos derechos pueden realizarse mejor. Respetar las facultades en desarrollo de los niños pequeños es esencial para la realización de sus derechos, y especialmente importante durante la primera infancia, debido a las rápidas transformaciones que se dan en el funcionamiento físico, cognitivo, social y emocional del niño, desde la más tierna infancia hasta los inicios de la escolarización. El artículo 5 contiene el principio de que los padres (y otros) tienen la responsabilidad de ajustar continuamente los niveles de apoyo y orientación que ofrecen al niño. Estos ajustes tienen en cuenta los intereses y deseos del niño, así como la capacidad del niño para la toma de decisiones autónomas y la comprensión de lo que constituye su interés superior. Si bien un niño pequeño en general requiere más orientación que un niño mayor, es importante tener en cuenta las diferencias individuales en las capacidades de niños de la misma edad y sus maneras de reaccionar en diversas situaciones. La evolución de las facultades debería considerarse un proceso positivo y habilitador y no una excusa para prácticas autoritarias que restrinjan la autonomía del niño y su expresión y que tradicionalmente se han justificado alegando la relativa inmadurez del niño y su necesidad de socialización. Los padres (y otros) deberían ser alentados a ofrecer una "dirección y orientación" centrada en el niño, mediante diálogo y ejemplos, por medios que mejoren la capacidad del niño pequeño para ejercer sus derechos, en particular su derecho a participar (art. 12) y su derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14)⁴.

18. **Respetar las funciones parentales.** El artículo 18 de la Convención reafirma que los padres o representantes legales tienen la responsabilidad primordial de promover el desarrollo y el bienestar del niño, siendo su preocupación fundamental el interés superior del niño (párrafo 1 del artículo 18 y párrafo 2 del artículo 27). Los Estados Partes deberán respetar la supremacía de padres y madres. Ello implica la obligación de no separar a los niños de sus padres, salvo en el interés superior del niño (art. 9). Los niños pequeños son especialmente vulnerables a las consecuencias adversas debido a su dependencia física y vinculación emocional con sus padres o tutores. También son menos capaces de comprender las circunstancias de cualquier separación. Las situaciones que probablemente repercutan negativamente en los niños pequeños son la negligencia y la privación de cuidados parentales adecuados; la atención parental en situación de gran angustia material o psicológica o salud mental menoscabada; la atención parental en situación de aislamiento; la atención que es incoherente, acarrea conflictos entre los padres o es abusiva para los niños; y las situaciones en las que los niños experimentan trastornos en las relaciones (inclusive separaciones forzadas), o en las que se les proporciona atención institucional de escasa calidad. El Comité apremia a los Estados Partes a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que los padres puedan asumir la responsabilidad primordial de sus hijos; ayudar a los padres a cumplir con sus responsabilidades, en particular reduciendo privaciones, interrupciones y distorsiones que son dañinas para la atención que se presta al niño; y adoptar medidas cuando el bienestar de los niños pequeños pueda correr peligro. Las metas globales de los Estados Partes deberán incluir la disminución del número de niños

⁴ Véase G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child* (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005).

pequeños abandonados o huérfanos, así como la reducción al mínimo del número de niños que requieran atención institucional u otras formas de atención de largo plazo, excepto cuando se considere que ello va en el interés superior de un niño pequeño (véase también la sección VI *infra*).

19. **Tendencias sociales y función de la familia.** La Convención hace hincapié en que "ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño", reconociéndose a padres y madres como encargados del cuidado del niño en pie de igualdad (párrafo 1 del artículo 18). El Comité observa que en la práctica los modelos familiares son variables y cambiantes en muchas regiones, lo mismo que la disponibilidad de redes no estructuradas de apoyo a los padres, existiendo una tendencia global hacia una mayor diversidad en el tamaño de la familia, las funciones parentales y las estructuras para criar a los niños. Estas tendencias son especialmente importantes para los niños pequeños, cuyo desarrollo físico, personal y psicológico está mejor atendido mediante un pequeño número de relaciones estables y afectuosas. En general, estas relaciones consisten en una combinación de madre, padre, hermanos, abuelos y otros miembros de la familia extensa, junto con profesionales especializados en la atención y educación del niño. El Comité reconoce que cada una de estas relaciones puede hacer una aportación específica a la realización de los derechos del niño consagrados por la Convención y que diversos modelos familiares pueden ser compatibles con la promoción del bienestar del niño. En algunos países y regiones, las actitudes sociales cambiantes hacia la familia, el matrimonio y la paternidad están repercutiendo en las experiencias de los niños pequeños, por ejemplo tras las separaciones y reconstituciones familiares. Las presiones económicas también influyen en los niños pequeños, por ejemplo, cuando los padres se ven obligados a trabajar lejos de sus familias y sus comunidades. En otros países y regiones, la enfermedad y muerte de uno o de ambos padres o de otro pariente debido al VIH/SIDA es ahora una característica común de la primera infancia. Estos y muchos otros factores repercuten en las capacidades de los padres para cumplir con sus responsabilidades para con los niños. Con carácter más general, durante períodos de rápido cambio social, las prácticas tradicionales pueden ya no ser viables o pertinentes a las circunstancias parentales y estilos de vida actuales, pero sin que haya transcurrido tiempo suficiente para que las nuevas prácticas se asimilen y las nuevas competencias parentales se entiendan y valoren.

20. **Asistencia a los padres.** Los Estados Partes deben prestar asistencia adecuada a los padres, representantes legales y familias extensas en el desempeño de sus responsabilidades de criar a los hijos (párrafos 2 y 3 del artículo 18), en particular ayudando a los padres a ofrecer las condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño (párrafo 2 del artículo 27) y garantizando que los niños reciban la protección y el cuidado adecuados (párrafo 2 del artículo 3). Al Comité le preocupa que no se tengan suficientemente en cuenta los recursos, conocimientos y compromiso personal que deben tener los padres y otros responsables de los niños pequeños, especialmente en sociedades en las que el matrimonio y la paternidad prematuros todavía están bien vistos, así como en sociedades en las que hay gran número de padres jóvenes y solteros. La primera infancia es el período de responsabilidades parentales más amplias (e intensas) en todos los aspectos del bienestar del niño contemplados por la Convención: su supervivencia, salud, integridad física y seguridad emocional, nivel de vida y atención, oportunidades de juego y aprendizaje y libertad de expresión. En consecuencia, la realización de los derechos del niño depende en gran medida del bienestar y los recursos de quienes tienen la responsabilidad de su cuidado. Reconocer estas interdependencias es un buen

punto de partida para planificar la asistencia y servicios a los padres, representantes legales y otros cuidadores. Por ejemplo:

- a) Un enfoque integrado incluiría intervenciones que repercutan indirectamente en la capacidad de los padres para promover el interés superior del niño (por ejemplo, fiscalidad y prestaciones, vivienda adecuada, horarios de trabajo) así como otras que tengan consecuencias más inmediatas (por ejemplo, servicios de atención de la salud perinatal para madres y bebés, educación de los padres, visitadores a domicilio);
- b) Si se quiere ofrecer asistencia adecuada deberán tenerse en cuenta las nuevas funciones y conocimientos que se exigen a los padres, así como las formas en que las demandas y presiones varían durante la primera infancia, por ejemplo, a medida que los niños adquieren más movilidad, se comunican mejor verbalmente, son más competentes socialmente, y también en la medida en que empiezan a participar en programas de atención y educación;
- c) La asistencia a los padres deberá incluir la educación, el asesoramiento y otros servicios de calidad para madres, padres, hermanos, abuelos y otras personas que, de vez en cuando, pueden ocuparse de promover el interés superior del niño;
- d) La asistencia también incluye la oferta de apoyo a los padres y a otros miembros de la familia de manera que se fomenten las relaciones positivas y sensibles con los niños pequeños y se comprendan mejor los derechos y el interés superior del niño.

21. La mejor forma de prestar una asistencia adecuada a los padres puede ser en el marco de políticas globales en favor de la primera infancia (véase la sección V *infra*), en particular mediante la atención de la salud, la puericultura y la educación durante los primeros años. Los Estados Partes deberían velar por que los padres reciban un apoyo adecuado, que les permita implicar a los niños pequeños plenamente en esos programas, especialmente a los grupos más desfavorecidos y vulnerables. En particular, en el párrafo 3 del artículo 18 se reconoce que muchos padres son activos económicamente, a menudo en ocupaciones escasamente remuneradas, que combinan con sus responsabilidades parentales. En el párrafo 3 del artículo 18 se exige a los Estados Partes que adopten todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de servicios de puericultura, de protección de la maternidad y de guarderías cuando reúnan las condiciones requeridas. A este respecto, el Comité recomienda que los Estados Partes ratifiquen el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (Nº 183) de la Organización Internacional del Trabajo.

V. POLÍTICAS Y PROGRAMAS GLOBALES EN FAVOR DE LA PRIMERA INFANCIA, ESPECIALMENTE PARA NIÑOS VULNERABLES

22. **Estrategias multisectoriales basadas en los derechos.** En muchos países y regiones, la primera infancia ha sido escasamente prioritaria en el desarrollo de servicios de calidad. Estos servicios a menudo han sido fragmentarios. Frecuentemente han sido responsabilidad de diversos departamentos gubernamentales en los planos central y local, y su planificación a menudo ha sido poco sistemática y descoordinada. En algunos casos, han sido también ofrecidos en gran medida por el sector privado y el voluntariado, sin contar con recursos, normas o

garantías de calidad suficientes. Se insta a los Estados Partes a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales, a fin de que el interés superior del niño sea siempre el punto de partida en la planificación y prestación de servicios. Éstos deberán basarse en un enfoque sistemático e integrado de la elaboración de leyes y políticas para todos los niños de hasta 8 años de edad. Se necesita una estructura global de servicios, disposiciones y centros para la primera infancia, respaldada por sistemas de información y supervisión. Los servicios globales serán coordinados con la asistencia ofrecida a los padres y respetarán plenamente sus responsabilidades, así como sus circunstancias y necesidades (según lo previsto en los artículos 5 y 18 de la Convención; véase la sección IV *supra*). Deberá también consultarse a los padres, que participarán en la planificación de servicios globales.

23. Criterios programáticos y capacitación profesional adecuados al grupo de edad.

El Comité hace hincapié en que una estrategia global a favor de la primera infancia debe también tener en cuenta la madurez e individualidad de cada niño, en particular reconociendo las prioridades de desarrollo cambiantes de grupos de edad específicos (por ejemplo, bebés, niños que comienzan a andar, niños en edad preescolar y grupos de los primeros años de primaria), y las repercusiones que ello tiene en los criterios programáticos y de calidad. Los Estados Partes deben garantizar que las instituciones, servicios y guarderías responsables de la primera infancia se ajusten a criterios de calidad, especialmente en las esferas de la salud y la seguridad, y que el personal posea las cualidades psicosociales adecuadas y sea apto, suficientemente numeroso y bien capacitado. La provisión de servicios ajustados a las circunstancias, edad e individualidad de los niños pequeños exige que todo el personal esté capacitado para trabajar con este grupo de edad. Trabajar con niños pequeños debería ser valorado socialmente y remunerado debidamente, a fin de atraer a una masa laboral altamente cualificada, compuesta tanto por hombres como por mujeres. Es esencial que tengan una comprensión correcta y actualizada, tanto en lo teórico como en lo práctico, de los derechos y el desarrollo del niño (véase también el párrafo 41); que adopten prácticas, planes de estudios y pedagogías adecuados y centrados en el niño, y que tengan acceso a recursos y apoyo profesionales especializados, en particular un sistema de supervisión y control de los programas, instituciones y servicios públicos y privados.

24. Acceso a los servicios, especialmente para los más vulnerables. El Comité hace un llamamiento a los Estados Partes para que velen por que todos los niños pequeños (y los principales responsables de su bienestar) tengan garantizado el acceso a servicios adecuados y efectivos, en particular programas de atención de la salud, cuidado y educación especialmente diseñados para promover su bienestar. Deberá prestarse especial atención a los grupos más vulnerables de niños pequeños y a quienes corren riesgo de discriminación (art. 2). Ello incluye a las niñas, los niños que viven en la pobreza, los niños con discapacidades, los niños pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, los niños de familias migrantes, los niños que son huérfanos o carecen de atención parental por otras razones, los niños que viven en instituciones, los niños que viven con sus madres en prisión, los niños refugiados y demandantes de asilo, los niños infectados por el VIH/SIDA o afectados por la enfermedad, y los niños de padres alcohólicos o drogadictos (véase también la sección VI).

25. Registro de nacimientos. Los servicios globales para la primera infancia comienzan con el nacimiento. El Comité observa que el registro de todos los niños al nacer continúa siendo un reto de primera magnitud para muchos países y regiones. Ello puede repercutir negativamente en el sentimiento de identidad personal del niño, y los niños pueden ver denegados sus derechos a la atención de la salud, la educación y el bienestar social básicos. Como primera medida para

garantizar a todos los niños el derecho a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad (art. 6), el Comité recomienda que los Estados Partes adopten todas las medidas necesarias para que todos los niños sean inscritos al nacer en el registro civil. Ello puede lograrse mediante un sistema de registro universal y bien gestionado que sea accesible para todos y gratuito. Un sistema efectivo debe ser flexible y responder a las circunstancias de las familias, por ejemplo estableciendo unidades móviles cuando sea necesario. El Comité observa que los niños enfermos o discapacitados cuentan con menos probabilidades de ser registrados en algunas regiones y hace hincapié en que todos los niños deben ser inscritos al nacer, sin discriminación de ningún tipo (art. 2). El Comité también recuerda a los Estados Partes la importancia de facilitar más tarde la inscripción de los nacimientos, y de velar por que todos los niños, incluso los no inscritos, tengan el mismo acceso a la atención de la salud, la educación y otros servicios sociales.

26. Nivel de vida y seguridad social. Los niños pequeños tienen derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27). El Comité observa con preocupación que millones de niños pequeños no tienen garantizado ni siquiera el nivel de vida más elemental, a pesar del reconocimiento generalizado de las consecuencias adversas que tienen las privaciones. Crecer en condiciones de pobreza relativa menoscaba el bienestar, la integración social y la autoestima del niño y reduce las oportunidades de aprendizaje y desarrollo. Crecer en condiciones de pobreza absoluta tiene incluso consecuencias más graves, amenazando la supervivencia del niño y su salud, así como afectando a la calidad de vida básica. Se insta a los Estados Partes a que pongan en marcha estrategias sistemáticas para reducir la pobreza en la primera infancia, y para combatir sus efectos negativos en el bienestar del niño. Han de emplearse todos los medios posibles, inclusive "asistencia material y programas de apoyo" a los niños y las familias (párrafo 3 del artículo 27), a fin de garantizar a los niños pequeños un nivel de vida básico conforme a sus derechos. Realizar el derecho del niño a la seguridad social, incluso del seguro social, es un importante elemento de cualquier estrategia (art. 26).

27. Provisión de atención de la salud. Los Estados Partes deberán garantizar que todos los niños tengan acceso al más alto nivel posible atención de la salud y nutrición durante sus primeros años, a fin de reducir la mortalidad infantil y permitir al niño empezar su vida con salud (art. 24). En especial:

- a) Los Estados Partes tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a agua potable salubre, servicios de saneamiento e inmunización adecuados, una buena nutrición y buenos servicios médicos, que son esenciales para la salud del pequeño, así como un entorno sin tensiones. La malnutrición y la enfermedad tienen una repercusión a largo plazo en la salud y el desarrollo físicos del niño. Afectan al estado mental del niño, inhiben el aprendizaje y la participación social y reducen sus perspectivas de realizar todo su potencial. Lo mismo puede decirse de la obesidad y los estilos de vida poco saludables.

- b) Los Estados Partes tienen la responsabilidad de hacer efectivo el derecho del niño a la salud, fomentando la enseñanza de la salud y el desarrollo del niño, en particular las ventajas de la lactancia materna, la nutrición, la higiene y el saneamiento⁵. Deberá otorgarse prioridad también a la provisión de atención prenatal y postnatal adecuada a madres y lactantes a fin de fomentar las relaciones saludables entre la familia y el niño, y especialmente entre el niño y su madre (u otros responsables de su cuidado) (párrafo 2 del artículo 24). Los niños pequeños son también capaces de contribuir ellos mismos a su salud personal y alentar estilos de vida saludables entre sus compañeros, por ejemplo mediante la participación en programas adecuados de educación sanitaria dirigida al niño.
- c) El Comité desea señalar a la atención de los Estados Partes los especiales retos que plantea el VIH/SIDA para la primera infancia. Deberían tomarse todas las medidas necesarias para: i) prevenir la infección de padres y niños pequeños, especialmente interviniendo en las cadenas de transmisión, concretamente entre padre y madre y de madre a hijo; ii) ofrecer diagnósticos adecuados, tratamientos efectivos y otras formas de apoyo tanto a los padres como a los niños pequeños que están infectados por el virus (inclusive terapias antirretrovirales); iii) garantizar una atención alternativa adecuada a los niños que han perdido a sus padres u otros responsables de su cuidado debido al VIH/SIDA, en particular los huérfanos sanos e infectados. (Véase también la Observación general N° 3 (2003) sobre el VIH/SIDA y los derechos del niño.)

28. **Educación en la primera infancia.** La Convención reconoce el derecho del niño a la educación y estipula que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y gratuita para todos (art. 28). El Comité reconoce con satisfacción que algunos Estados Partes tienen previsto que todos los niños puedan disponer de un año de educación preescolar gratuita. El Comité interpreta que el derecho a la educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible (párrafo 2 del artículo 6). La vinculación entre educación y desarrollo se explica en mayor detalle en el párrafo 1 del artículo 29:

"Los Estados Partes convienen en que la educación del niño deberá estar encaminada a: a) desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades". La Observación general N° 1, sobre los propósitos de la educación, explica que el objetivo es "habilitar al niño desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo", y que ello debe lograrse mediante modalidades que estén centradas en el niño, le sean favorables y reflejen los derechos y dignidad intrínseca del niño (párr. 2). Se recuerda a los Estados Partes que el derecho del niño a la educación incluye a todos los niños, y que las niñas deben poder participar en la educación sin discriminación de ningún tipo (art. 2).

⁵ Véase *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding*, Organización Mundial de la Salud, 2003.

29. Responsabilidades parentales y públicas en la educación durante la primera infancia.

El principio de que los padres (y otros cuidadores) son los primeros educadores de los niños está bien establecido y respaldado, visto el énfasis que la Convención pone en el respeto a la responsabilidad de los padres (sección IV *supra*). Se espera de ellos que proporcionen dirección y orientación adecuadas a los niños pequeños en el ejercicio de sus derechos y ofrezcan un entorno de relaciones fiables y afectivas basadas en el respeto y la comprensión (art. 5). El Comité invita a los Estados Partes a hacer de este principio la base de la planificación de la educación en la primera infancia, y ello en dos sentidos:

- a) Prestando la asistencia apropiada a los padres para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño (párrafo 2 del artículo 18), los Estados Partes deberán tomar todas las medidas apropiadas para mejorar la comprensión de los padres de su función en la educación temprana del niño, fomentar maneras de criar al niño que estén centradas en él, promover el respeto a la dignidad del niño y ofrecerle oportunidades de desarrollar la comprensión, la autoestima y la confianza en sí mismo;
- b) En la planificación para la primera infancia, los Estados Partes deberán en todo momento tratar de ofrecer programas que complementen la función de los padres y que se elaboren, en lo posible, en colaboración con los padres, inclusive mediante una cooperación activa entre los padres, los profesionales y otros para desarrollar "la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus potenciales" (párrafo 1 a) del artículo 29).

30. El Comité hace un llamamiento a los Estados Partes para que velen por que todos los niños pequeños reciban educación en el sentido más amplio (tal como se explica en el párrafo 28 *supra*), que reconozca la función primordial de los padres, la familia extensa y la comunidad, así como la contribución de los programas organizados de educación en la primera infancia ofrecidos por el Estado, la comunidad o las instituciones de la sociedad civil. Las investigaciones realizadas demuestran que los programas de educación de calidad pueden repercutir de forma muy positiva en la transición con éxito de los niños pequeños a la escuela primaria, en sus logros educativos y en su integración social a largo plazo. Muchos países y regiones proporcionan en la actualidad educación integral en la primera infancia a partir de los 4 años de edad, una educación que en algunos países se integra en los servicios de guardería para padres trabajadores. Reconociendo que las divisiones tradicionales entre servicios de "cuidado" (*care*) y "educación" no siempre han redundado en el interés superior del niño, el concepto de "Educare" se usa en algunas ocasiones para indicar esta evolución hacia unos servicios más integrados, y viene a reforzar el reconocimiento de que es necesario adoptar un enfoque coordinado, integral y multisectorial de la primera infancia.

31. **Programas de base comunitaria.** El Comité recomienda que los Estados Partes apoyen los programas de desarrollo en la primera infancia, en particular los programas preescolares basados en el hogar y la comunidad, en los que la habilitación y educación de los padres (y otros cuidadores) sean características sobresalientes. Los Estados Partes deben tener una función esencial que desempeñar al ofrecer un marco legislativo para la provisión de servicios de calidad suficientemente dotados de recursos, y para velar por que los criterios estándar se adapten a las circunstancias de los grupos e individuos concretos, y a las prioridades de desarrollo de determinados grupos de edad, desde la lactancia hasta la escuela. Se les alienta a elaborar

programas de alta calidad, adecuados al desarrollo y la cultura de cada uno, para lo cual trabajarán con las comunidades locales en lugar de imponer un enfoque uniforme de la atención y la educación en la primera infancia. El Comité recomienda asimismo que los Estados Partes presten mayor atención y brinden su apoyo activo a un enfoque de los programas para la primera infancia basado en los derechos, en particular iniciativas relacionadas con la transición a la escuela primaria que garanticen la continuidad y el progreso, a fin de desarrollar la confianza del niño, sus aptitudes para comunicarse y su entusiasmo para aprender mediante su participación activa en actividades de planificación, entre otras cosas.

32. El sector privado como proveedor de servicios. Con referencia a las recomendaciones adoptadas durante el día de debate general de 2002 sobre el tema "El sector privado como proveedor de servicios y su función en la realización de los derechos del niño" (véase el documento CRC/C/121, párrs. 630 a 653), el Comité recomienda que los Estados Partes brinden apoyo a las actividades del sector no gubernamental como instrumento para la aplicación de los programas. Insta también a todos los proveedores de servicios no estatales (proveedores "comerciales" así como "sin ánimo de lucro") a respetar los principios y disposiciones de la Convención y, en este sentido, recuerda a los Estados Partes su obligación primaria de velar por su aplicación. Los profesionales que trabajan con los niños pequeños -en los sectores público y privado- deben contar con una preparación concienzuda, formación permanente y remuneración adecuada. Al respecto, los Estados Partes son responsables de la provisión de servicios para el desarrollo en la primera infancia. El papel de la sociedad civil debe complementar, y no reemplazar, el papel del Estado. Cuando los servicios no estatales desempeñan una función importante, el Comité recuerda a los Estados Partes que tienen la obligación de supervisar y regular su calidad para garantizar que se protegen los derechos del niño y se atiende a su interés superior.

33. Enseñanza de los derechos humanos en la primera infancia. Teniendo en cuenta el artículo 29 de la Convención y la Observación general N° 1 (2001), el Comité también recomienda que los Estados Partes incluyan la enseñanza de los derechos humanos en la educación durante la primera infancia. Dicha enseñanza debe ser participativa y potenciar las aptitudes de los niños, ofreciéndoles oportunidades prácticas de ejercitar sus derechos y responsabilidades de forma que se adapten a sus intereses, sus inquietudes y la evolución de sus facultades. La enseñanza de los derechos humanos a los niños pequeños debería girar en torno a temas cotidianos en el hogar, en los centros de atención infantil, en los programas de educación en la primera infancia y en otros ámbitos comunitarios, con los que los niños pequeños puedan identificarse.

34. Derecho al descanso, al ocio y al juego. El Comité observa que los Estados Partes y otros interesados no han prestado atención suficiente a la aplicación de las disposiciones del artículo 31 de la Convención, que garantiza "el derecho del niño al descanso y al esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y participar libremente en la vida cultural y en las artes". El juego es una de las características más distintivas de la primera infancia. Mediante el juego, los niños pueden tanto disfrutar de las capacidades que tienen como ponerlas a prueba, tanto si juegan solos como en compañía de otros. El valor del juego creativo y del aprendizaje exploratorio está ampliamente reconocido en la educación en la primera infancia. Sin embargo, realizar el derecho al descanso, al esparcimiento y al juego a menudo resulta difícil por la falta de oportunidades para que los niños se encuentren, jueguen e interactúen en entornos dedicados al niño, seguros, propicios, estimulantes y carentes de

tensiones. En muchos entornos urbanos, el espacio en el que los niños pueden ejercer su derecho al juego se encuentra especialmente en peligro, ya que el diseño de la vivienda y la densidad de edificación, los centros comerciales y los sistemas de transportes se alían con el ruido, la contaminación y todo tipo de peligros para crear un entorno peligroso para los niños pequeños. El derecho de los niños a jugar también puede verse frustrado por las excesivas tareas domésticas (que afectan especialmente a las niñas) o por una escolarización competitiva. En consecuencia, el Comité hace un llamamiento a los Estados Partes, las ONG y los agentes privados para que señalen y eliminen los potenciales obstáculos al disfrute de estos derechos por parte de los niños más pequeños, inclusive como parte de estrategias de reducción de la pobreza. En la planificación de las ciudades, y de instalaciones de esparcimiento y juego, deberá tenerse en cuenta el derecho de los niños a expresar sus opiniones (art. 12), mediante consultas adecuadas. En todos estos aspectos, se alienta a los Estados Partes a prestar mayor atención y a asignar recursos suficientes (humanos y financieros) a la realización del derecho al descanso, el esparcimiento y el juego.

35. Tecnologías modernas de comunicación y primera infancia. El artículo 17 reconoce la importante función que desempeñan los medios de comunicación, tanto los medios tradicionales basados en la letra impresa como los modernos medios basados en la tecnología, para contribuir positivamente a la realización de los derechos del niño. La primera infancia es un mercado especializado para los publicistas y los productores de medios de comunicación, a los que debe alentarse a difundir material que se ajuste a las capacidades e intereses de los niños pequeños, que favorezca social y educacionalmente su bienestar, y que refleje la diversidad de circunstancias que rodean al niño, tanto nacionales como regionales, así como las distintas culturas y lenguas. Deberá prestarse especial atención a la necesidad de que los grupos minoritarios puedan acceder a medios de comunicación que promuevan su reconocimiento e integración social. El párrafo e) del artículo 17 también se refiere a la función de los Estados Partes para proteger al niño de un material inadecuado y potencialmente perjudicial. Preocupan especialmente la rápida multiplicación, en cuanto a variedad y accesibilidad, de las nuevas tecnologías, inclusive los medios de comunicación basados en Internet. Los niños pequeños se encuentran en situación de especial riesgo si se les expone a un material inadecuado u ofensivo. Se insta a los Estados Partes a regular la producción y difusión de medios de comunicación de manera que se proteja a los niños pequeños, así como a apoyar a los padres/cuidadores a cumplir con sus responsabilidades en la crianza de los niños a este respecto (art. 18).

VI. NIÑOS PEQUEÑOS CON NECESIDADES ESPECIALES DE PROTECCIÓN

36. Vulnerabilidad de los niños pequeños ante los riesgos. A lo largo de esta observación general, el Comité observa que gran número de niños pequeños crecen en circunstancias difíciles que frecuentemente constituyen una violación de sus derechos. Los niños pequeños son especialmente vulnerables al daño causado por relaciones poco fiables o inestables con padres y cuidadores, o por el hecho de crecer en condiciones de pobreza extrema y privación, rodeados de conflictos y violencia, desplazados de sus hogares como refugiados, o por cualquier otro cúmulo de adversidades perjudiciales para su bienestar. Los niños pequeños son menos capaces de comprender estas adversidades o de resistir sus efectos nocivos para su salud o desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Se encuentran especialmente en situación de riesgo cuando los padres u otros cuidadores son incapaces de ofrecerles la protección adecuada, bien debido a una

enfermedad, bien por defunción, bien a causa de la disolución de las familias o comunidades. Cualesquiera que sean las circunstancias difíciles, los niños pequeños necesitan una consideración particular debido al rápido desarrollo que están experimentando; son más vulnerables a la enfermedad, el trauma y las distorsiones o trastornos del desarrollo, y se encuentran relativamente impotentes para evitar o resistir las dificultades, dependiendo de otros para que les ofrezcan protección y promuevan su interés superior. En los siguientes párrafos, el Comité señala a la atención de los Estados Partes las principales circunstancias difíciles a las que se refiere la Convención y que tienen una clara repercusión en los derechos de la primera infancia. Esta lista no es exhaustiva y, en cualquier caso, los niños pueden verse expuestos a múltiples riesgos. En general, el objetivo de los Estados Partes deberá ser garantizar que todos los niños, en cualquier circunstancia, reciban protección adecuada en la realización de sus derechos:

- a) *Abuso y negligencia (art. 19)*. Los niños pequeños son frecuentemente víctimas de negligencia, malos tratos y abusos, inclusive violencia física y mental. El abuso a menudo se da dentro de las familias, pudiendo ser en este caso especialmente destructivo. Los niños pequeños son menos capaces de evitarlo o resistirlo, de comprender lo que está sucediendo y también de buscar la protección en los demás. Existen pruebas convincentes de que el trauma resultado de la negligencia y el abuso tiene una repercusión negativa en el desarrollo, incluidos, en lo que respecta a los niños muy pequeños, efectos mensurables en los procesos de maduración cerebral. Teniendo en cuenta que el abuso y la negligencia son más frecuentes en la primera infancia y considerando que hay pruebas de que tienen repercusiones a largo plazo, los Estados Partes deberán hacer cuanto esté en su mano para salvaguardar a los niños pequeños en situación de riesgo y ofrecer protección a las víctimas de los abusos, tomando medidas positivas para apoyar su recuperación del trauma, evitando al mismo tiempo estigmatizarlos por las violaciones de las que han sido víctimas.
- b) *Niños sin familia (arts. 20 y 21)*. Los derechos del niño al desarrollo están en grave peligro cuando dichos niños son huérfanos, están abandonados o se les ha privado de atención familiar o cuando sufren largas interrupciones en sus relaciones o separaciones (por ejemplo, debido a desastres naturales u otras situaciones de emergencia, epidemias como el VIH/SIDA, encarcelamiento de los padres, conflictos armados, guerras y migraciones forzadas). Estas adversidades repercutirán de forma diferente en los niños según su resistencia personal, su edad y sus circunstancias, así como la disponibilidad de mayores apoyos y cuidados alternativos. De la investigación parece desprenderse que la atención institucional de baja calidad raramente promueve un desarrollo físico y psicológico saludable y puede tener consecuencias negativas graves para la integración social a largo plazo, especialmente en niños menores de 3 años, pero también en niños de hasta 5 años de edad. En la medida en que se necesitan cuidados alternativos, la colocación temprana en lugares donde reciben atención de base familiar o parafamiliar tiene mayores probabilidades de producir resultados positivos entre los niños pequeños. Se alienta a los Estados Partes a invertir en formas de atención alternativa y a apoyarlas, unas formas que puedan garantizar la seguridad, la continuidad de la atención y el afecto, y ofrezcan a los niños pequeños la oportunidad de establecer relaciones a largo plazo basadas en el respeto y la confianza mutuos, por ejemplo

mediante la acogida, la adopción y el apoyo a miembros de familias extensas. Cuando se contemple la adopción, "el interés superior del niño será la consideración primordial" (art. 21), no sólo "una consideración primordial" (art. 3); se insta a los Estados Partes a tener en cuenta y respetar de forma sistemática todos los derechos pertinentes del niño y las obligaciones de los Estados Partes establecidos en otras partes de la Convención y recordados en la presente observación general.

- c) *Refugiados (art. 22)*. Los niños pequeños que son refugiados tienen las mayores posibilidades de desorientarse, habiendo perdido gran parte de las cosas que les son familiares en sus entornos y relaciones cotidianos. Ellos y sus padres tienen derecho a un acceso igualitario a la salud, la atención, la educación y otros servicios. Los niños que no están acompañados o que están separados de sus familias se encuentran en situación de especial riesgo. El Comité ofrece orientación detallada sobre la atención y protección de estos niños en la Observación general N° 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.
- d) *Niños con discapacidad (art. 23)*. La primera infancia es el período durante el cual normalmente se identifican las discapacidades, y se es consciente de la repercusión que tendrán en el bienestar y el desarrollo del niño. Nunca deberá internarse en instituciones a niños únicamente en razón de su discapacidad. Es prioritario velar por que tengan igualdad de oportunidades para participar plenamente en la vida educativa y comunitaria, inclusive mediante la eliminación de barreras que obstaculicen la realización de sus derechos. Los niños pequeños discapacitados tienen derecho a asistencia especializada adecuada, en particular apoyo a sus padres (u otros cuidadores). Los niños discapacitados deben en todo momento ser tratados con dignidad y de forma que se fomente su autosuficiencia. (Véanse también las recomendaciones del día de debate general del Comité de 1997 sobre "Los derechos de los niños con discapacidades", que figura en el documento CRC/C/66.)
- e) *Trabajo peligroso (art. 32)*. En algunos países y regiones, se socializa a los niños para que trabajen desde una temprana edad, incluso en actividades que son potencialmente peligrosas, explotadoras y perjudiciales para su salud, educación y perspectivas a largo plazo. Por ejemplo, los niños pueden ser iniciados en tareas domésticas o faenas agrícolas, o ayudar a sus padres o hermanos que realizan actividades peligrosas. Incluso niños muy pequeños pueden ser vulnerables a la explotación económica, como cuando son utilizados o alquilados para la mendicidad. La explotación de niños pequeños en la industria del entretenimiento, en particular en la televisión, en películas, en anuncios y en otros medios modernos de comunicación, es también motivo de preocupación. Los Estados Partes tienen responsabilidades especiales en relación con las formas extremas de trabajo infantil señaladas en el Convenio de la OIT relativo a las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (N° 182).
- f) *Uso indebido de sustancias ilícitas (art. 33)*. Si bien es muy poco probable que los niños muy pequeños hagan uso indebido de sustancias ilícitas, pueden necesitar atención sanitaria especializada si nacen de madres alcohólicas o drogadictas, así como protección cuando los miembros de la familia toman drogas y ellos corren

peligro de entrar en contacto con drogas. Pueden también sufrir las consecuencias adversas del alcoholismo o del uso indebido de drogas en las condiciones de la vida familiar y en la calidad de la atención, así como correr el riesgo de iniciarse tempranamente en el consumo de drogas.

- g) *Abusos y explotación sexuales (art. 34)*. Los niños pequeños, especialmente las niñas, son vulnerables a abusos y explotación sexuales dentro y fuera de la familia. Los niños pequeños en circunstancias difíciles se encuentran en situación especial de riesgo, por ejemplo las niñas empleadas como trabajadoras domésticas. Los niños pequeños pueden también ser víctimas de productores de pornografía; este aspecto se encuentra cubierto por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, de 2002.
- h) *Venta, trata y secuestro de niños (art. 35)*. El Comité ha expresado con frecuencia preocupación por las pruebas existentes de la venta y trata de niños abandonados y separados de su familia, con diferentes propósitos. Por lo que respecta a los grupos de edad más jóvenes, uno de estos propósitos puede ser la adopción, especialmente (pero no únicamente) por extranjeros. Además del Protocolo Facultativo sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional de 1993 ofrece un marco y un mecanismo para prevenir los abusos a este respecto, y el Comité, en consecuencia, ha siempre apremiado constante y enérgicamente a todos los Estados Partes que reconocen y/o permiten la adopción a que ratifiquen este tratado o se adhieran a él. Un registro universal de nacimientos, junto con la cooperación internacional, puede ayudar a combatir esta violación de los derechos humanos.
- i) *Conducta conflictiva e infracción de la ley (art. 40)*. En ningún caso los niños pequeños (definidos como los niños menores de 8 años de edad; véase el párrafo 4) serán incluidos en definiciones jurídicas de la edad mínima de responsabilidad penal. Los niños pequeños que tienen mala conducta o violan la ley necesitan ayuda y comprensión para que aumenten su capacidad de control personal, su empatía social y capacidad de resolución de conflictos. Los Estados Partes deberán garantizar que se ofrece a los padres/cuidadores apoyo y formación adecuados para cumplir con sus responsabilidades (art. 18) y que los niños pequeños tienen acceso a una educación y atención de calidad en la primera infancia y (si procede) a orientación o terapias especializadas.

37. En todas estas circunstancias, y en el caso de todas las demás formas de explotación (art. 36), el Comité insta a los Estados Partes a incorporar la situación particular de los niños pequeños en toda la legislación, políticas e intervenciones para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social en un entorno que promueva la dignidad y el respeto de sí mismo (art. 39).

VII. FOMENTO DE LA CAPACIDAD EN BENEFICIO DE LA PRIMERA INFANCIA

38. **Asignación de recursos para la primera infancia.** A fin de garantizar que los derechos de los niños pequeños se realizan plenamente durante esta fase crucial de su existencia (y teniendo en cuenta la repercusión que las experiencias en la primera infancia tienen en sus perspectivas a largo plazo), se insta a los Estados Partes a que adopten planes estratégicos generales, con plazos definidos, para la primera infancia en un marco basado en los derechos. Por consiguiente, deberían aumentar la asignación de recursos humanos y financieros a los servicios y programas destinados a la primera infancia (art. 4). El Comité reconoce que los Estados Partes que hacen efectivos los derechos del niño en la primera infancia lo hacen desde diferentes puntos de partida, en cuanto a las estructuras con que cuentan para desarrollar políticas, servicios y capacitación profesional para la primera infancia, así como en lo que respecta a los niveles de recursos de los que pueden disponer para asignarlos a la primera infancia. El Comité también es consciente de que los Estados Partes pueden afrontar prioridades incompatibles al hacer efectivos los derechos a lo largo de toda la infancia, por ejemplo allí donde todavía no se han establecido servicios universales de atención de la salud y educación primaria. Es, no obstante, importante que haya una inversión pública suficiente en servicios, infraestructuras y recursos globales específicamente asignados a la primera infancia, por las múltiples razones expuestas en la presente observación general. A este respecto, se alienta a los Estados Partes a desarrollar acuerdos de cooperación sólidos y equitativos entre el Gobierno, los servicios públicos, las ONG, el sector privado y las familias para financiar servicios globales en apoyo de los derechos de los niños pequeños. Por último, el Comité hace hincapié en que allí donde los servicios están descentralizados, ello no debería ir en detrimento de los niños pequeños.

39. **Recopilación y gestión de datos.** El Comité reitera la importancia de contar con datos cuantitativos y cualitativos actualizados sobre todos los aspectos de la primera infancia para la formulación, supervisión y evaluación de los logros conseguidos, y para evaluar la repercusión de las políticas. El Comité es consciente de que muchos Estados Partes carecen de sistemas adecuados de recopilación de datos a nivel nacional sobre la primera infancia en los múltiples aspectos contemplados en la Convención, y en particular que no se dispone fácilmente de información específica y desglosada sobre los niños en los primeros años de vida. El Comité insta a todos los Estados Partes a desarrollar un sistema de recopilación de datos e indicadores acordes con la Convención y desglosados por sexo, edad, estructura familiar, residencia urbana y rural y otras categorías pertinentes. Este sistema debería incluir a todos los niños hasta los 18 años de edad, haciendo especial hincapié en la primera infancia, sobre todo en los niños pertenecientes a grupos vulnerables.

40. **Fomento de la capacidad de investigación sobre la primera infancia.** El Comité señaló anteriormente en esta observación general que se ha llevado a cabo una investigación exhaustiva de aspectos de la salud, crecimiento y desarrollo cognitivo, social y cultural de los niños, de la influencia de factores positivos y negativos sobre su bienestar, y también del impacto potencial de los programas de atención y educación en la primera infancia. Se está investigando cada vez más la primera infancia desde la perspectiva de los derechos humanos, señaladamente de qué manera pueden respetarse los derechos de los niños a la participación, incluida su participación en el proceso de investigación. La teoría y las pruebas procedentes de las investigaciones sobre la primera infancia tienen mucho que aportar al desarrollo de políticas y prácticas, así como a la

supervisión y evaluación de iniciativas y la educación y capacitación de todas las personas responsables del bienestar de los niños pequeños. Sin embargo, el Comité señala también las limitaciones de la actual investigación, debido a que se centra prioritariamente en la primera infancia en una serie limitada de contextos y regiones del mundo. Como parte de la planificación relacionada con la primera infancia, el Comité alienta a los Estados Partes a desarrollar sus capacidades nacionales y locales de investigación sobre la primera infancia, especialmente desde la perspectiva de los derechos.

41. Enseñanza de los derechos del niño en la primera infancia. Los conocimientos y las competencias técnicas sobre la primera infancia no son estáticos sino que cambian con el tiempo. Esto se debe, entre otras cosas, a las tendencias sociales que repercuten en las vidas de los niños pequeños, sus padres y otros cuidadores, a las políticas y prioridades cambiantes en lo que respecta a su cuidado y educación, y las innovaciones en la atención al niño, los planes de estudios y la pedagogía, así como la aparición de nuevas investigaciones. La realización de los derechos del niño en la primera infancia plantea retos para todas las personas responsables de los niños, así como para los niños mismos, a medida que adquieren comprensión de su función en la familia, la escuela y la sociedad. Se alienta a los Estados Partes a enseñar sistemáticamente los derechos del niño a los niños y a sus padres, así como a todos los profesionales que trabajan con y para los niños, en especial parlamentarios, jueces, magistrados, abogados, miembros de las fuerzas del orden, funcionarios, personal de instituciones y centros de detención para niños, maestros, personal sanitario, trabajadores sociales y dirigentes locales. Además, el Comité insta a los Estados Partes a realizar campañas de concienciación dirigidas al público en general.

42. Asistencia internacional. Consciente de las limitaciones de recursos que afectan a muchos Estados Partes que tratan de aplicar las disposiciones expuestas a grandes rasgos en esta observación general, el Comité recomienda que las instituciones donantes, entre ellas el Banco Mundial, otros organismos de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales apoyen, financiera y técnicamente, los programas de desarrollo en la primera infancia y que este sea uno de los principales objetivos del desarrollo sostenible en los países que reciben ayuda internacional. La cooperación internacional efectiva puede también reforzar el fomento de la capacidad para atender a la primera infancia, en cuanto al desarrollo de políticas, la elaboración de programas, la investigación y la formación profesional.

43. De cara al futuro. El Comité insta a todos los Estados Partes, las organizaciones intergubernamentales, las ONG, el sector universitario, los grupos profesionales y las comunidades de base a continuar promoviendo la creación de instituciones independientes que se ocupen de los derechos de la infancia y a facilitar los diálogos y la investigación continuos y de alto nivel acerca de la importancia crucial de la calidad en la primera infancia, en particular los diálogos en los planos internacional, nacional, regional y local.

Anexo IV

Comentario del Gobierno de China sobre las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/CHN/CO/2)

El Gobierno de China lamenta profundamente la observación formulada por el Comité de los Derechos del Niño en su examen del informe de China, en la que dice que "le preocupan también las informaciones relativas al hostigamiento, amenazas y otras medidas punitivas, especialmente el programa de "reeducación mediante el trabajo", de que son objeto los niños de familias que practican su religión, especialmente el Falun Gong" (párr. 44).

Como afirmó claramente la delegación de China durante el diálogo con el Comité, el Gobierno de China respeta plenamente y protege la libertad de religión de los ciudadanos de acuerdo con la ley. Las acusaciones de que el Gobierno chino oprime a las personas por ejercer su libertad religiosa son una difamación malévola. El Falun Gong no es ni una religión ni un movimiento espiritual, sino más bien un culto maléfico que va contra la humanidad, la ciencia y la sociedad. Bajo la influencia de las herejías del Falun Gong, un gran número de seguidores fanáticos, entre ellos muchos niños, se han mutilado o incluso suicidado. A la gran mayoría de sus miembros, el Gobierno chino ha prestado una cordial asistencia y un asesoramiento paciente respetando plenamente sus derechos legítimos a fin de ayudarles a volver a la vida normal. Tan sólo son castigados unos pocos que han violado la ley. La política y el enfoque del Gobierno han recibido el apoyo de la gran mayoría de la población, incluidas las familias de las víctimas del Falun Gong.

El Gobierno de China desea reiterar que en todo momento ha hecho serios esfuerzos por cumplir con las obligaciones asumidas con arreglo a la Convención y que respeta el mandato del Comité impartido por la Convención. El Gobierno chino es partidario de una cooperación constructiva con el Comité para lograr una mejor aplicación de la Convención y espera que el Comité adopte estrictamente una posición objetiva e imparcial y haga un uso prudente de la información recibida. En particular, el Comité no debería citar "informaciones" no verificadas contrarias al Estado Parte en sus observaciones finales, ya que de este modo se expone a hacer el juego de grupos y personas cuyo objetivo perverso es socavar los fines y objetivos de la Convención.
