



**Convención sobre los
Derechos del Niño**

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/7
14 de noviembre de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO
40º período de sesiones
Ginebra, 12 a 30 de septiembre de 2005

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 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 el párrafo 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 en materia de protección, orientación y apoyo en el ejercicio de sus derechos;
 - d) Señalar a la atención 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 determina el desarrollo de los niños pequeños;
 - e) Señalar las diferencias en cuanto a expectativas culturales y a 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 socavan 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 beneficiarios de todos los derechos consagrados en la Convención. Tienen derecho a medidas especiales de protección y, de conformidad de sus capacidades en evolución, al ejercicio progresivo de sus derechos. Al Comité le preocupa que, en la aplicación 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 realidad 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 holística 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, en el que se le encamina hacia la condición de 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 en materia de cuidados físicos, atención emocional y orientación cuidadosa, así como en lo que se refiere a tiempo y espacio para el juego, la exploración y el aprendizaje sociales. Estas necesidades pueden planificarse mejor desde 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 de impacto en relación con leyes y políticas relativas a 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 capacidad de comunicación y aptitudes intelectuales, 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 formas que sean respetuosas con su individualidad y con sus capacidades cada vez mayores.
- c) Los niños pequeños establecen importantes relaciones propias con niños de su misma edad, así como con niños más jóvenes y más mayores. Mediante estas relaciones aprenden a negociar y coordinar actividades comunes, a resolver conflictos, a respetar acuerdos y a asumir responsabilidad sobre 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 competencias.
- f) Las experiencias de los niños pequeños en materia de crecimiento y desarrollo varían de acuerdo con su naturaleza individual, género, condiciones de vida, organización familiar, estructuras de atención y sistemas educativos.
- g) Las experiencias de los niños pequeños en materia de crecimiento y desarrollo están poderosamente influidas por creencias culturales sobre lo que son sus necesidades y trato idóneo, y en relación con 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 concebirse idóneamente como agentes sociales cuya supervivencia, bienestar y desarrollo dependen de relaciones estrechas y están edificados en torno a ellas. Son relaciones mantenidas normalmente con un pequeño número de personas clave, muy a menudo los padres, miembros de la familia ampliada 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 concibe y materializa el desarrollo en la primera infancia, en particular las diferentes expectativas de los niños pequeños y la multiplicidad de conciertos en materia de atención y educación de éstos. 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 el 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 sobre sus derechos. Se alienta a los Estados Partes a basarse en creencias y conocimientos sobre la primera infancia recurriendo a modalidades que se ajusten a circunstancias locales y a 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 (art. 24.3) 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 toda una serie de factores adversos de otro tipo. 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 las condiciones que promuevan el bienestar de todos los niños pequeños durante esta fase esencial de sus vidas. La malnutrición y las enfermedades prevenibles continúan siendo obstáculos de primera magnitud para la organización 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 ponerse en 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 concernidas) que el derecho a la supervivencia y el desarrollo sólo pueden realizarse de una forma holística, mediante el refuerzo del resto de las demás disposiciones de la Convención, en particular los derechos a la salud, a la nutrición adecuada, a la seguridad social, a un nivel adecuado de vida, a un entorno saludable y seguro, a educación y al 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 sus derechos a 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 implica 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 implica que no se debe discriminar a grupos específicos de niños pequeños. La discriminación puede traducirse en una peor nutrición, en una atención y cuidado insuficientes, en menores oportunidades de juego, aprendizaje y educación, o en la inhibición respecto a la libre expresión de sentimientos y opiniones. La discriminación puede también expresarse mediante un trato rudo y

expectativas poco razonables, que pueden adquirir un cariz explotador o abusivo. Por ejemplo:

- i) La discriminación contra las niñas es una grave violación de 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, de mutilación genital, de negligencia y de infanticidio, e incluso pueden llegar a recibir una alimentación insuficiente en su primer año de vida. A veces se espera de las niñas que asuman responsabilidades familiares excesivas y se les priva de oportunidades de beneficiarse de educación para la primera infancia y educación básica.
- ii) La discriminación contra 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 niños o de sus padres) imposibilita a los niños participar plenamente en sociedad. Afecta a las capacidades 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 alienta también el resentimiento y el conflicto entre niños y adultos.
- v) Los niños pequeños que sufren discriminación múltiple (por ejemplo, en relación con su origen étnico, situación social y cultural, género y/o las discapacidades) están en una situación de particular 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 sobre 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 al hacerlo en cuenta 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 en lo relativo a 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 la realización de 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 se tengan 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 se ignora el respeto a la entidad 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 poderes 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" (art. 12.1). 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 sobre 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 recibir protección frente a experiencias dañinas.
- 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 ampliada) 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 proporcionando capacitación en relación con las aptitudes necesarias. Para lograr el derecho a la participación es preciso que los adultos adopten una aptitud 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 a las 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 ampliada 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 conciertos, que pueden ofrecer a los niños pequeños atención, cuidado y desarrollo y que incluyen a la familia nuclear, la familia ampliada y otras variedades tradicionales y modernas de base comunitaria, siempre que sean acordes con los derechos e 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 más 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 tutores. 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, competencias y comprensión, en particular comprensión de sus derechos, y sobre cómo dichos derechos pueden materializarse mejor. Respetar las facultades en desarrollo de los niños pequeños es esencial para la realización de sus derechos, y especialmente importantes 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 padres (y otros) tienen 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 las capacidades 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 más mayor, es importante tener en cuenta las diferencias individuales y capacidades entre niños de la misma edad y sus maneras de reaccionar a procesos situacionales. Las capacidades en desarrollo deberían considerarse positivas y habilitadoras 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 "dirección y orientación" de una forma 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. 12.1) y su derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 14)¹.

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 (arts. 18.1 y 27.2). Los Estados Partes deberán respetar la supremacía de padres y madres.

¹ Véase G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child* (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005).

Ello implica la obligación de no separar los niños de sus padres, a menos que ello vaya 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; 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 relaciones interrumpidas (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 pueden asumir responsabilidad primordial de sus hijos; a apoyar 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 a adoptar medidas cuando el bienestar de los niños pequeños pueda correr riesgo. Las metas globales de los Estados Partes deberán incluir la disminución del número de niños 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 mejor interés de un niño pequeño (véase también la Sección VI *infra*).

19. **Tendencias sociales y la 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 cuidadores en pie de igualdad (art. 18.1). 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 los conciertos en relación con la crianza de los niños. Estas tendencias son especialmente importantes en lo relativo a los niños pequeños, cuyo desarrollo físico, personal y psicológico está mejor servido mediante un pequeño número de relaciones coherentes y atentas. En general, estas relaciones consisten en una combinación de madre, padre, hermanos, abuelos y otros miembros de la familia ampliada, junto con cuidadores profesionales especializados en la atención y educación del niño. El Comité reconoce que cada una de estas relaciones puede hacer una aportación diferenciada a la realización de los derechos del niño consagrados por la Convención y que diversos modelos familiares pueden ajustarse a la promoción del bienestar del niño. En algunos países y regiones, las actitudes sociales cambiantes en relación con la familia, el matrimonio y la paternidad están repercutiendo en las experiencias de primera infancia 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 u 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 en relación 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 ampliadas en el desempeño de sus responsabilidades en relación con la crianza de los hijos (arts. 18.2 y 18.3), en particular asistiendo a los padres a ofrecer condiciones de vida necesarias para el desarrollo del niño (art. 27.2) y garantizando que los niños reciban la protección y cuidado adecuados (art. 3.2). 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 mirados, así como en sociedades en las que hay una alta presencia de padres jóvenes y solteros. La primera infancia es el período de responsabilidades parentales más amplias (e intensas) en relación con todos los aspectos del bienestar del niño contemplados por la Convención: su supervivencia, salud, integridad física y seguridad emocional, niveles 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 recursos de que dispongan quienes tienen la responsabilidad de su cuidado. Reconocer estas interdependencias es un punto de partida adecuado para planificar la asistencia y servicios de 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 aquellas que tengan consecuencias más inmediatas (por ejemplo, servicios de atención de la salud perinatal para madres y bebés, educación parental, 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 provisión de educación parental, asesoramiento a los padres y otros servicios de calidad para madres, padres, hermanos, abuelos y otras personas que, de vez en cuando, pueden asumir responsabilidades en la promoción del interés superior del niño;
- d) La asistencia también incluye la oferta de apoyo a los padres y a otros miembros de la familia mediante modalidades que alienten relaciones positivas y sensibles con niños pequeños y mejoren la comprensión de los derechos e interés superior del niño.

21. La mejor forma de lograr 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 provisión de atención de la salud, atención y 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 desaventajados y vulnerables. En particular, el artículo 18.3 reconoce que muchos padres son activos económicamente, a menudo en ocupaciones escasamente remuneradas, que combinan con sus responsabilidades parentales. El artículo 18.3 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 atención infantil, de protección de la maternidad y de instalaciones 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 basadas en los derechos y multisectoriales.** 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, normativas o garantías de calidad suficientes. Se insta a los Estados Partes a desarrollar estrategias basadas en derechos, coordinadas y multisectoriales a fin de velar por que los intereses superiores del niño sean siempre el punto de partida en la planificación y previsión de servicios. Éstos deberán basarse en torno a un enfoque sistemático e integrado de la elaboración de legislación y políticas en relación con todos los niños de hasta 8 años de edad. Se necesita un marco global de servicios, disposiciones e instalaciones en relación con la primera infancia, respaldado 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 los niños por separado, en particular reconociendo las prioridades de desarrollo cambiantes en relación con grupos de edad específicos (por ejemplo, bebés, niños que comienzan a andar, niños en preescolar y grupos de básica en los primeros años), y las repercusiones que ello tiene en las normativas programáticas y los criterios de calidad. Los Estados Partes deben garantizar que las instituciones, servicios e instalaciones responsables de la primera infancia se ajusten a criterios de calidad, especialmente en las esferas de la salud y la integridad, y que el personal posee las adecuadas cualidades psicosociales y es 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 sea 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 de atención, planes de estudio y pedagogías centrados en el niño y adecuados, y que tengan acceso a recursos y apoyo profesionales especializados, en particular a un sistema de supervisión y control en relación con programas, instituciones y servicios públicos y privados.

24. **Acceso a 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 quienes tienen la responsabilidad primordial 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, a los niños que viven en la pobreza, a niños con discapacidades, a niños pertenecientes a grupos indígenas o minoritarios, a niños de familias migrantes, a niños que son huérfanos o carecen de atención parental por otras razones, a niños que viven en instituciones, a niños que viven con sus madres en prisión, a niños refugiados y demandantes de asilo, a niños infectados por el VIH/SIDA o afectados por la enfermedad, y a 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 atención, educación y bienestar social básicos. Como primera medida para garantizar el derecho del niño a la supervivencia, al desarrollo y al acceso a servicios de calidad para todos los niños (art. 6), el Comité recomienda que los Estados Partes adopten todas las medidas necesarias para velar porque todos los niños sean registrados al nacer. 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 de registro móviles cuando ello 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 registrados al nacer, sin discriminación de ningún tipo (art. 2). El Comité también recuerda a los Estados Partes la importancia de facilitar la inscripción tardía de los nacimientos, y de velar por que todos los niños, incluso los no inscritos, tengan el mismo acceso a atención de la salud, 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 incluso el nivel de vida más elemental, a pesar del reconocimiento generalizado de las consecuencias adversas que tienen las privaciones. Crecer en una pobreza relativa socava el bienestar, la integración social y la autoestima del niño y reduce las oportunidades de aprendizaje y desarrollo. Crecer en condiciones de absoluta pobreza tiene incluso consecuencias más graves, amenazando la supervivencia del niño y su salud, así como socavando 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, así como 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 (art. 27.3), a fin de garantizar a los niños pequeños un nivel de vida básico ajustado a sus derechos. Realizar el derecho del niño a beneficiarse de 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 tienen acceso al más alto nivel posible de salud y nutrición durante sus primeros años, a fin de reducir la mortalidad infantil y permitir al niño disfrutar de un inicio saludable en la vida (art. 24). En especial:

- a) Los Estados Partes tienen la responsabilidad de garantizar el acceso a agua potable salubre, a saneamiento e inmunización adecuados, a una buena nutrición y a servicios médicos, que son esenciales para la salud del niño pequeño, así como a un entorno sin tensiones. La malnutrición y la enfermedad tienen una repercusión de largo plazo en la salud y el desarrollo físicos del niño. Afectan al estado mental del niño, inhiben su participación en el aprendizaje y social y reducen sus perspectivas de realizar todo su potencial. Lo mismo se aplica a la obesidad y a los estilos de vida poco saludables.
- b) Los Estados Partes tienen la responsabilidad de hacer realidad el derecho del niño a la salud, alentando la educación sobre salud y desarrollo del niño, en particular sobre las ventajas de la lactancia materna, la nutrición, la higiene y el saneamiento². 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 tutores) (art. 24.2). Los niños pequeños son también capaces de contribuir ellos mismos a velar por su salud personal y alentar estilos de vida saludables entre sus compañeros, por ejemplo mediante la participación en programas adecuados de educación sanitaria centrada en el 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 atención alternativa adecuada para los niños que han perdido a sus padres u otros tutores 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 aprecio que algunos Estados Partes tiene previsto hacer que todos los niños puedan disponer de un año de educación preescolar gratuita. El Comité interpreta que el derecho a educación durante la primera infancia comienza en el nacimiento y está estrechamente vinculado al derecho del niño pequeño a un máximo desarrollo (art. 6.2). La vinculación entre educación y desarrollo se explica en mayor detalle en el artículo 29:

² Véase *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding*, Organización Mundial de la Salud, 2003.

"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, sean favorables al niño 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).

29. Responsabilidades parentales y públicas en materia de educación en la primera infancia. El principio de que los padres (y otros tutores) son los primeros educadores de los niños está bien establecido y respaldado mediante 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 (art. 18.2), 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, alentar las prácticas de crianza que estén centradas en el niño, fomentar el respeto a la dignidad del niño y ofrecer oportunidades de desarrollar la comprensión, la autoestima y la confianza en sí mismo;
- b) En la planificación de 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 la medida de lo posible, en colaboración con los padres, inclusive mediante 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" (art. 29.1 a)).

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 ampliada 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 pruebas obtenidas mediante investigación 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 global 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 "atención" y "educación" no siempre han redundado en el mejor interés del niño, el concepto de "Educare" se usa en algunas ocasiones para indicar esta evolución favorable a los

servicios integrados, y viene a reforzar el reconocimiento de que es necesario contar con un enfoque combinado, total 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 estandarizados se adecuen a las circunstancias de los grupos e individuos concretos, y a las prioridades de desarrollo de los grupos especiales de edad, desde la lactancia hasta la transición a 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 criterio estandarizado en relación con 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, entre otras cosas, actividades de planificación.

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 profunda, 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 preponderante, el Comité recuerda a los Estados Partes que tienen la obligación de supervisar y regular la calidad de la entrega para garantizar que se protegen los derechos del niño y se atiende a su interés superior.

33. **Educación sobre 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 educación sobre derechos humanos en la educación en la primera infancia. Dicha educación debe ser participatoria y habilitadora para los niños, ofreciéndoles oportunidades prácticas de ejercitar sus derechos y responsabilidades de formas que se adapten a sus intereses, sus inquietudes y sus capacidades en desarrollo. La educación sobre derechos humanos de niños pequeños debería girar en torno a temas cotidianos en el hogar, en los centros de atención infantil, en programas de educación en la primera infancia y en otros entornos 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 se ve obstaculizado por la falta de oportunidades para que los niños se encuentren, jueguen e interactúen en entornos centrados en el 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 especialmente afectan a las niñas) o por una escolarización competitiva. En consecuencia, el Comité hace un llamamiento a los Estados Partes, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los actores 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 comunicaciones 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 de comunicación basados en la tecnología, al contribuir positivamente a la realización de los derechos del niño. La primera infancia es un mercado específico 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 sea beneficioso, social y educacionalmente, para su bienestar, y que refleje la diversidad de circunstancias infantiles, tanto nacionales como regionales, así como las distintas culturas y lenguas. Deberá prestarse especial atención a las necesidades de grupos minoritarios en materia de acceso a medios de comunicación que promuevan su reconocimiento e integración social. El artículo 17 e) también se refiere a la función de los Estados Partes al proteger al niño frente a 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 la Internet. Los niños pequeños se encuentran en situación de especial riesgo si se exponen a material inadecuado u ofensivo. Se insta a los Estados Partes a regular la producción y entrega de medios de comunicación mediante modalidades que protejan 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 inconsecuentes con padres y cuidadores, o por el hecho de crecer en condiciones de pobreza extrema y privación, rodeados por conflictos y violencia, desplazados de sus hogares como refugiados, o por cualquier otro cúmulo de adversidades de otro tipo, perjudiciales para su bienestar. Los niños pequeños son menos capaces de captar estas adversidades o de resistirse a sus efectos dañinos 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 adecuada protección, bien debido a una enfermedad, bien por defunción, o debido a la disolución de las familias o comunidades. Cualesquiera que sean las circunstancias difíciles, los niños pequeños necesitan una consideración particular debido a los rápidos cambios de desarrollo que están experimentando; son más vulnerables a la enfermedad, el trauma y al desarrollo distorsionado o perturbado, y se encuentran relativamente impotentes para evitar las dificultades o resistirse a ellas, dependiendo de otros, 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 los 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 negligencias, 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 resistirse a él, 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, inclusive, 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 preponderantes 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 abuso, tomando medidas positivas para apoyar su recuperación del trauma, evitando al 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 se ven en grave riesgo cuando dichos niños son huérfanos, están abandonados o se les ha privado de atención familiar o cuando sufren interrupciones de largo plazo 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 dependiendo de su resistencia personal, su edad y sus

circunstancias, así como de la disponibilidad de fuentes más amplias de apoyo y de atención alternativa. De la investigación parece desprenderse que la atención institucional de baja calidad raramente promueve el desarrollo físico y psicológico saludable y puede tener consecuencias negativas graves para la integración social a largo plazo, especialmente en lo relativo a niños menores de 3 años, pero también entre niños de hasta 5 años de edad. En la medida en que se necesita atención alternativa, la colocación temprana en atención de base familiar o parafamiliar tiene mayores probabilidades de producir resultados positivos entre 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 ocasión de que los niños pequeños formen vinculaciones 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 ampliadas. Cuando se busque la adopción, "el interés superior del niño será la consideración primordial" (art. 21), no sólo "una consideración primordial" (art. 3), teniendo en cuenta y respetando de forma sistemática todos los derechos pertinentes del niño y obligaciones de los Estados Partes establecidos en cualquier parte de la Convención y señalados 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 salud, atención, 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 sus familias 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 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 de sus padres (u otros cuidadores). Los niños discapacitados deben en todo momento ser tratados con dignidad y de una forma que aliente 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/69).
- 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 dañinas para su salud, educación y perspectivas a largo plazo. Por ejemplo, los niños pueden ser iniciados en tareas domésticas o labores agrícolas, o asistir 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 de 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 (Nº 182).

- f) *Uso abusivo de sustancias adictivas* (art. 33). Si bien los niños muy pequeños rara vez tienen probabilidades de ser drogadictos, pueden necesitar atención sanitaria especializada si nacen de madres alcohólicas o drogadictas, así como protección cuando los miembros de la familia abusan de las drogas y corren riesgo de entrar en contacto con drogas. Pueden también sufrir las consecuencias adversas del alcoholismo o el abuso de drogas en los niveles de vida familiar y en la calidad de la atención, así como correr el riesgo de iniciarse tempranamente en el abuso de drogas.
- g) *Abuso y explotación sexuales* (art. 34). Los niños pequeños, especialmente las niñas, son vulnerables a abusos y explotaciones sexuales precoces 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 sobre las pruebas existentes en relación con la venta y trata de niños abandonados y separados de sus familias, con diferentes propósitos. Por lo que respecta a los grupos de edad más jóvenes, estos propósitos pueden ser la opción, especialmente (si bien 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 en esta esfera, 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 de nacimientos universal, sumado a la cooperación internacional, puede ayudar a combatir esta violación de derechos.
- 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 edad mínima de responsabilidad penal. Los niños pequeños que tienen mala conducta o violan leyes necesitan ayuda y comprensión favorables, con el objeto de aumentar sus capacidades de control personal, su empatía social y capacidad para la resolución de conflictos. Los Estados Partes deberán garantizar que se ofrece a los padres/cuidadores apoyo y capacitación adecuados para cumplir con sus responsabilidades (art. 18) y que los niños pequeños tienen acceso a educación y atención de calidad en la primera infancia, y (si procede) a orientación/terapias especializadas.

37. En cada una de 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 MATERIA DE 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 sus existencias (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 y generales sobre el desarrollo de la primera infancia desde una marco de derechos y, por consiguiente, aumenten la asignación de recursos humanos y financieros a los servicios y programas de desarrollo de la primera infancia (art. 4). El Comité reconoce que los Estados Partes que aplican los derechos del niño en la primera infancia lo hacen desde diferentes puntos de partida, en cuanto a las estructuras con que cuentan en materia de 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 aplicar los derechos a lo largo de toda la infancia, por ejemplo allí donde todavía no se han logrado servicios de atención de la salud y educación primaria universales. 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 fuertes y equitativos entre el Gobierno, los servicios públicos, las ONG, el sector privado y las familias para financiar servicios globales que apoyen 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 de recopilación de datos a nivel nacional adecuados sobre la primera infancia en relación con muchas esferas contempladas en la Convención, y en particular que no se dispone inmediatamente 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 acorde con la Convención y desglosados por género, edad, estructura familiar, residencia urbana y rural y otras categorías pertinentes. Este sistema debería incluir a todos los niños hasta 18 años de edad, haciendo especial hincapié en la primera infancia, particularmente los niños pertenecientes a grupos vulnerables.

40. Fomento de la capacidad en materia de investigación sobre la primera infancia.

El Comité señaló anteriormente en esta observación general que se ha llevado a cabo una investigación exhaustiva sobre aspectos de la salud, crecimiento y desarrollo cognitivo, social y cultural de los niños, en relación con la influencia de factores tanto positivos como negativos sobre su bienestar, y también sobre el impacto potencial de los programas de atención y educación en la primera infancia. Se está llevando a cabo una investigación creciente sobre la primera infancia desde una perspectiva de derechos humanos, señaladamente sobre maneras en que pueden respetarse los derechos de los niños a la participación, en particular mediante su participación en el proceso de investigación. La teoría y las pruebas procedentes de la investigación 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 a la atención 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 en relación con la primera infancia, el Comité alienta a los Estados Partes a desarrollar capacidades nacionales y locales en materia de investigación sobre la primera infancia, especialmente desde una perspectiva basada en los derechos.

41. Capacitación en materia de derechos en la primera infancia. El conocimiento y la competencia técnica 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 políticas y prioridades cambiantes en lo que respecta a su cuidado y educación, y a las innovaciones en materia de atención del niño, planes de estudios y pedagogía, así como a 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 sus familias, escuelas y comunidades. Se alienta a los Estados Partes a emprender una capacitación sistemática sobre derechos del niño dirigida 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, oficiales encargados de hacer cumplir la ley, funcionarios, personal de instituciones y sitios 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 globales 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 ello sea uno de los principales objetivos de la asistencia al desarrollo sostenible en países que reciben ayuda internacional. La cooperación internacional efectiva puede también reforzar el fomento de la capacidad en materia de primera infancia, en términos de desarrollo de políticas, elaboración de programas, investigación y capacitación profesional.

43. **Con la vista en el 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 sobre derechos de la infancia y a facilitar diálogos e investigación continuos y de alto nivel en materia de políticas acerca de la importancia crucial de la calidad en la primera infancia, en particular diálogos en los planos internacional, nacional, regional y local.
