

La negación de los derechos económicos y sociales y la pobreza infantil

*Gerardo Cerabona**

Introducción

En el presente trabajo abordaremos la relación entre la negación de los derechos económicos y sociales y la pobreza en la primera infancia, tomando como marco teórico/normativo el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y las Observaciones Generales (OG) pertinentes tanto del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) como del Comité sobre los Derechos del Niño (Comité DN).

La primera infancia es la etapa etaria que va desde el nacimiento hasta los primeros años de vida. En ella se producen importantes cambios a nivel madurativo, tanto en el aspecto físico como emocional e intelectual, todo en un marco caracterizado por una particular situación de vulnerabilidad, determinada por la

* Abogado, graduado en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA), Argentina. Maestrando en la Maestría en Derechos Humanos del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de La Plata. Diplomando de la Diplomatura Universitaria Superior en Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Facultad de Derecho de la UNCPBA. Docente de Elementos de Derechos Humanos, Facultad de Derecho UNCPBA. Miembro del Centro de Estudios en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UNCPBA.

dependencia en otras personas para poder sobrevivir y procurar un adecuado desarrollo en todos los aspectos. Actualmente en América Latina son 69 millones los niños y niñas que viven en condiciones de pobreza, de los cuales 27 millones se encuentran bajo circunstancias de pobreza extrema¹.

Partiendo de la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional que se constituye como una negación de los derechos humanos, entendemos que sólo desde el análisis basado en un enfoque de derechos puede arribarse a propuestas superadoras para erradicar esta problemática. Desarrollar el contenido de los derechos económicos y sociales que deben integrar el enfoque es el primer paso para comprender los efectos de las privaciones y las medidas que deben adoptarse para garantizar el pleno ejercicio de aquellos.

1. El enfoque de derechos como punto de partida

Nuestro punto de partida es una concepción de los derechos humanos que entiende que éstos

[...] suponen la protección de la libertad y la dignidad de todas las personas – hombres, mujeres y niños – en condiciones de igualdad, sin admitir ninguna distinción que tenga por objeto menoscabar la mencionada protección, con alcance universal – todas las personas, en todo el mundo, todos los derechos

1 PNUD, “69 millones de niños viven en la pobreza en América Latina”, *Revista Humanum*. Área de Reducción de Pobreza, ODM y Desarrollo Humano, Dirección General para América Latina y el Caribe, PNUD, 23 de enero de 2015. Disponible en: <<http://www.revistahumanum.org/revista/69-millones-de-ninos-viven-en-la-pobreza-en-america-latina/>>, a junio de 2015.

– y su violación no reparada compromete la responsabilidad internacional del Estado².

Entendemos que toda persona necesita de la existencia de un marco amplio de libertad para decidir sobre su vida. Así, en la vigencia de la posibilidad real de elegir y en el posterior desarrollo armónico de sus elecciones, podrá verificarse el respeto de su dignidad. Ser lo que se desea ser no es una mera cuestión de voluntad individual, sino que también depende de la concurrencia de opciones, circunstancias, condiciones propias y ajenas de diferente naturaleza que inciden de manera fundamental en el plan de vida de cada persona. Incluso, nuestra posibilidad de elegir es en gran medida producto de las decisiones de otros – que tuvieron nuestro cuidado bajo su responsabilidad – y las posibilidades que éstos tuvieron.

Estas decisiones se concretan, por ejemplo, en qué dieta alimentaria pretendemos llevar, cómo nos queremos vestir, dónde queremos vivir, con quién queremos formar una familia, dónde pretendemos realizar los estudios o los de nuestros hijos/hijas o qué estudiar, dónde trabajar o cómo desarrollar las actividades comerciales, con quiénes formar vínculos sociales, cómo cuidar nuestra salud, de qué espacios públicos pretendemos participar y de qué forma, cómo ejercer la libertad de expresión, entre otros. Todos estos ámbitos han sido receptados en clave jurídica como atributos propios de las personas y dignos de protección, es decir, se han consagrado como verdaderos derechos de las personas que, conforme expresa Mónica Pinto, deben ejercerse en condiciones de igualdad y sin discriminación.

2 Pinto, Mónica, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, ponencia presentada en el *XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos: La visión interamericana de los derechos humanos desde la situación de la pobreza*, IIDH, 2008, pág. 2.

Ahora bien, la existencia de instrumentos jurídicos que contengan los derechos de las personas no conlleva automáticamente la garantía de los mismos ni su pleno ejercicio. La libertad de las personas para desarrollar su propio plan de vida varía conforme las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de las diferentes sociedades. Cuando una o varias de esas condiciones limitan gravemente los márgenes de elección de las personas – imposibilitando la capacidad de ser según la propia voluntad –, nos encontramos frente a una negación severa de derechos humanos. Cuando nos referimos a una privación de tal entidad, estamos haciendo alusión de una u otra manera, a lo que comúnmente se entiende por pobreza. La pobreza, como fenómeno multidimensional, representa “una privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado”³.

Un fenómeno de esta naturaleza hace surgir la necesidad de adoptar medidas que respondan a un enfoque de derechos para lograr superar las mencionadas condiciones bajo las normas internacionales de derechos humanos, entendidos como garantías jurídicas universales que protegen a las personas, a título individual y colectivo, frente a las acciones y omisiones que interfieren con sus derechos fundamentales, las prestaciones a las que pueden acceder y la dignidad humana⁴. Sólo de esta

3 Comité DESC, “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales”, 2001, pág. 8. Disponible en: <<http://www.cetim.ch/es/documents/escr-pauvrete-esp.pdf>>, a 23 de marzo de 2015.

4 IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. IIDH, San José de Costa Rica, octubre de 2007, págs. 14-15. Disponible en: <http://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1120/pobreza_ddhh.pdf>, a 23 de marzo de 2015.

forma se estará dando cumplimiento a una obligación jurídica concreta, descartando el desarrollo de políticas públicas fundadas en simples voluntades asistencialistas.

Para comprender acabadamente el fenómeno de la pobreza y las medidas para superarla es necesario establecer qué y cómo la entendemos, particularizando luego cuáles son los efectos que la misma proyecta en la primera infancia, dadas las especiales características de este período vital y sus proyecciones a futuro. Así mismo, supone realizar un abordaje respecto del contenido de los derechos que en primera medida se ven vulnerados en la infancia a raíz de las condiciones de la pobreza.

2. Enfoque multidimensional de la pobreza, pobreza infantil y primera infancia

El discurso jurídico actual acerca de la conceptualización de la pobreza – conforme anticipábamos –, se basa eminentemente en una perspectiva multidimensional. En sintonía con el punto precedente, “lo primero que debemos tener en cuenta en un enfoque de la pobreza basado en derechos humanos es que la misma debe necesariamente ser observada como una situación en la que confluyen múltiples vectores y no únicamente la carencia de ingresos”⁵. El enfoque multidimensional se impone frente al tradicional, que aborda la pobreza como un problema exclusivo de ingresos (enfoque unidimensional), en virtud de lo que resulta más adecuado para comprender la complejidad de las privaciones que concurren en este fenómeno.

5 Surasky, Javier Leonardo, “La piedad de Caín. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la lucha contra la pobreza”, tesis para obtener el grado académico de Magíster en Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano, 2010, pág. 33.

La situación de pobreza “va más allá de la privación material en términos de un concepto apropiado de ingreso o consumo, comprendiendo también bajos logros en educación y salud, así como vulnerabilidad, exposición al riesgo, falta de equidad, de capacidad de expresar sus necesidades y carencia de poder para influenciar las decisiones que afectan su bienestar”⁶. La privación afecta el desarrollo integral de la persona, lo que puede implicar en determinadas situaciones, la imposibilidad de valerse por sí mismo, determinándose a la dependencia en otros.

Una nota característica para comprender acabadamente el fenómeno, es lo que expresa Javier Surasky al decir que “lo que caracteriza a la pobreza como violatoria de los mismos no es su contenido sino la particular forma de interrelación entre esas variables, de por sí violatorias de derechos fundamentales”⁷. El cúmulo de privaciones resulta en términos de bienestar muchísimo más gravoso que las carencias individuales. Es decir, el hecho de vivir sin la garantía del disfrute del derecho a la salud, nutrición o alimentación adecuada, derecho a la vivienda y educación, ni siquiera en sus niveles mínimos, daña profundamente la dignidad de las personas, menoscabando sensiblemente su libertad.

Estas situaciones que se describen asumen consecuencias aún mayores cuando quienes las padecen son los niños o niñas, particularmente durante la primera infancia. En otras palabras, no sólo damos cuenta de un fenómeno de privación múltiple que perjudica y afecta sensiblemente la libertad de las personas, sino que aludimos a un fenómeno aún más grave en sus consecuencias presentes y futuras, debido a las particulares características de la

6 IIDH, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza...* pág. 11.

7 Surasky, Javier Leonardo, *La Piedad de Caín. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio...*, pág. 34.

primera infancia. En el informe Estado Mundial de la Infancia 2005, se afirmó que “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad”⁸.

El Comité DN ha expresado que 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, pues amenaza la supervivencia del niño y su salud, y socava la calidad de vida básica⁹. Los niños experimentan la pobreza de una forma diferente a los adultos, ya que tienen necesidades y capacidades distintas para afrontar las consecuencias de esta adversidad. Mientras más corta sea la edad del niño, más graves e inmutables serán las secuelas de estas privaciones. De allí que sea necesario ahondar en el estudio de las características de la primera infancia para comprender mejor las diferencias que se plantean.

El Comité DN abordó oportunamente la cuestión de la garantía de los derechos en la primera infancia, tratamiento plasmado en la Observación General No. 7. Este trabajo expresa en su párrafo cuarto, que

[...] desea incluir a todos los niños pequeños: desde el nacimiento y primer año de vida, pasando por el período prescolar hasta

8 UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2005. La infancia amenazada*. UNICEF, Nueva York, 2005, pág. 18.

9 Comité de Derechos del Niño, Observación General No. 7, párr. 26. Disponible en: <<http://www1.umn.edu/humanrts/crc/spanish/Sgeneralcomment7.html>>, al 23 de marzo de 2015.

la transición al período escolar. En consecuencia, el Comité propone, como definición de trabajo adecuado de la primera infancia, el período comprendido hasta los 8 años de edad.

Esta etapa de la vida se presenta como absolutamente constitutiva y definitoria de la persona, con relación a su presente y a su futuro. Es importante resaltar este hecho, que diferencia a la primera infancia de los restantes momentos de la vida. Lo que se haga aquí, desde la órbita del desarrollo físico, emocional o intelectual, será determinante para el posterior desenvolvimiento y crecimiento de la persona. En esta etapa se definen grandes aspectos de su vida y sus capacidades presentes y futuras. Se han destacado los riesgos particulares que para las y 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 las y los niños pequeños¹⁰.

Para comprender adecuadamente qué caracteriza a la primera infancia, el Comité DN ha expresado que:

- 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.

10 *Ibidem*, párr. 8.

c) Los niños pequeños establecen importantes relaciones propias con niños de su misma edad, así como con niños más jóvenes y 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 competencias¹¹.

Ser niño o niña implica transitar un camino que va a condicionar el presente y el futuro de la persona, y sobre el cual – paradójicamente – la misma tiene escasas posibilidades de influir. En este período la dependencia es casi absoluta: será un tercero quien le brinde alimentación, salud, afecto, un lugar dónde vivir, cuidados en los momentos de enfermedad, será un tercero quien lo estimule, etc. Esto significa que gran parte del futuro del niño se halla indefectiblemente en manos de otros, de las capacidades, posibilidades y responsabilidades de otros – padre, madre, familia, Estado, entre otros. Esta circunstancia de dependencia que describimos, resumida en la fragilidad que caracteriza a la niñez, legitima la adopción de medidas especiales de protección – especiales en tanto diferenciadas a las que se aplican a otros grupos de personas –, en consideración de que las y los niños pequeños se encuentran en una situación de insoslayable vulnerabilidad.

11 *Ibíd.*, párr. 6.

Si la dependencia en otra persona justifica la adopción de medidas especiales de protección y si, además, las características de fragilidad que identifican a la niñez los ubican como un grupo en condición de vulnerabilidad, debemos reflexionar sobre cuánto mayor deberá ser la consideración, y cuánto más integral el abordaje, cuando esa infancia se ve atravesada por las condiciones de pobreza. No solo el niño, sino también su entorno, se encuentran en una posición de indefensión e incapacidad para procurar la satisfacción de las necesidades básicas de subsistencia. Esta circunstancia habilita – y reclama – indiscutiblemente, la intervención de un tercero – el Estado – responsable de garantizar los derechos que se hallan conculcados, conforme la concepción de derechos humanos que sostenemos.

3. Los derechos económicos y sociales vulnerados por la pobreza en la primera infancia. Criterios de delimitación y análisis

Antes de avanzar en el análisis del contenido de los derechos económicos y sociales vulnerados por la pobreza en la primera infancia, se hace menester establecer los criterios de delimitación de los mismos, además de abordar sus estándares de interpretación y aplicación. Estas reglas, que dotarán de especificidad al estudio del fenómeno en dicha etapa de la vida, evitan subsumirlo en el análisis general y privarlo de su necesaria e ineludible especialidad.

3.1. El Método Bristol y los derechos económicos y sociales vulnerados

La pobreza afecta particularmente a ciertos derechos económicos, sociales y culturales de las y los niños, tal como ha quedado evidenciado en los párrafos anteriores. Si bien no

vamos a realizar un abordaje profundo y detenido respecto del Método Bristol para la medición de la pobreza infantil, si nos parece interesante tomar la selección de derechos que han establecido como base de estudio.

UNICEF, un grupo de investigadores de la Universidad de Bristol y la *London School of Economics*, desarrollaron un método de medición de la pobreza infantil bajo un enfoque de derechos, desde el punto de vista de privaciones múltiples, considerando una serie de derechos como base del análisis. Así, se analizó la nutrición adecuada, el agua potable, servicios sanitarios aceptables, salud, vivienda, educación e información¹².

12 La siguiente lista incluye los Indicadores de la Privación según los investigadores de la Universidad de Bristol (Gordon, et al., 2003, págs. 7-8, citado en: Minujin, Alberto, Enrique Delamónica y Alejandra Davidziuk, “Pobreza infantil, conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas”, *Cuaderno de Ciencias Sociales* 140, FLACSO, Costa Rica, 2006, pág. 44).

- Privación severa de alimento: niños cuya altura y peso sea más de 3 desviaciones de estándar debajo del punto medio de la población de referencia internacional para su edad, que es una falta antropométrica severa.

- Privación severa de agua: niños que solo tienen acceso a aguas de superficie (por ejemplo, ríos) para beber o que viven en hogares donde la fuente de agua más cercana está a más de 15 minutos de distancia (indicadores de privación severa de calidad o cantidad de agua).

- Privación severa de servicios sanitarios: niños que no tienen acceso a un inodoro de ninguna clase en las cercanías de su casa, lo que implica carecer de inodoros o letrinas privadas o comunitarias.

- Privación severa de salud: niños que no han sido inmunizados contra ninguna enfermedad o niños pequeños que se han enfermado recientemente de diarrea y no han recibido ningún diagnóstico o tratamiento médico.

- Privación severa de vivienda: niños que viven en viviendas con más de cinco personas por habitación (hacinamiento severo) o sin piso de material (como ejemplo, con piso de barro).

- Privación severa de educación: niños de entre 7 y 18 años que nunca han ido a la escuela y no están recibiendo actualmente ningún tipo de

El derecho a un nivel de vida adecuado (alimentación y vivienda adecuada, comprendiendo ésta las condiciones sanitarias indispensables), el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la información, conforman – según éste método – un núcleo duro de derechos que, de no ser garantizados adecuadamente, no sólo ponen en riesgo la existencia misma de las y los niños, sino que comprometen seriamente su desarrollo futuro.

3.2. Breve referencia a los estándares jurídicos internacionales aplicables

Existen reglas generales de interpretación y aplicación que rigen a los derechos económicos y sociales y a la infancia en general, que nos permiten garantizar la especialidad de tratamiento que requiere la cuestión en la primera infancia. Con relación a las obligaciones que por imperio del PIDESC pesan sobre los Estados, se diferencian en dos grandes grupos: las de realización progresiva y las de realización inmediata.

Respecto de las primeras, el art. 2.1 del PIDESC dispone que

Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

educación.

- Privación severa de información: niños de entre 3 y 18 años sin acceso a la radio, televisión, teléfono o periódicos en la casa.

Con relación a las segundas, las obligaciones de carácter inmediato, algunas ya mencionadas, son básicamente cinco:

- a) obligaciones mínimas esenciales;
- b) prohibición de medidas regresivas – principio de no regresividad;
- c) eliminación de la discriminación – principio de no discriminación;
- d) obligación de adoptar medidas;
- e) satisfacción de los DESC no sujetos al logro progresivo.

Además de estas obligaciones que se constituyen en estándares mínimos en materia de derechos, debemos considerar los principios que especialmente guían a la interpretación de los derechos de la CDN. La Observación General No. 7, en los párrafos 9 a 14, destaca los siguientes principios generales para la aplicación de los derechos en la primera infancia¹³:

- a) interés superior del niño y de la niña;
- b) derecho a la vida y al desarrollo;
- c) derecho a ser oído;
- d) no discriminación.

13 Comité DN, Observación General No. 7.

3.3. El contenido de los derechos

3.3.1. Nutrición adecuada (art. 11 del PIDESC y art. 27.1 de la CDN)

El derecho a la alimentación o nutrición adecuada ha sido receptado y desarrollado en su contenido en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El PIDESC, en su art. 11.1, expresa que toda persona y su familia gozan del derecho a un nivel de vida adecuado, incluso alimentación, a la vez que en el inciso 2 manifiesta que toda persona tiene derecho a estar protegida contra el hambre. Por su parte, el art. 27 incisos 1 y 3 de la CDN, menciona que los Estados reconocen que todo niño tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y les proporcionará asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición.

En 1974 la Conferencia Mundial de la Alimentación¹⁴, al aprobar la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, proclamó que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales”¹⁵.

Posteriormente, en cumplimiento de sus facultades, el Comité DESC, en la Observación General No. 12, expresó que el derecho a una alimentación adecuada se ejerce “cuando

14 Convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y a la que se encomendó la elaboración de medios y arbitrios con los cuales la comunidad internacional en su conjunto, pueda actuar de manera concreta para resolver el problema alimentario mundial en el marco más amplio del desarrollo y de la cooperación económica internacional.

15 Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, ONU, Doc. E/CONF. 65.20, 1974, punto 1.

todo hombre, mujer, niño o niña, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada y a los medios para obtenerla”¹⁶.

Según UNICEF, evitar el hambre y la malnutrición en la primera infancia es imprescindible ya que a su entender “el momento más crucial para satisfacer las necesidades nutricionales de un niño es durante los 1.000 días desde el embarazo de la madre hasta el segundo cumpleaños del niño”¹⁷.

Una de las principales consecuencias de no alcanzar los mínimos nutricionales en esta etapa de la infancia, es que la privación extrema de este derecho provoca desnutrición infantil. Este fenómeno, generado principalmente por la ausencia de alimentación adecuada, tiene consecuencias tan graves como incrementar el riesgo de muerte, inhibir el desarrollo cognitivo y dejar secuelas irreversibles en la salud del niño de por vida. Básicamente, pueden presentarse de dos formas diferentes: una, por falta de alimentación o alimentación insuficiente, y otra por no contar con una dieta equilibrada. El desequilibrio se manifiesta en la falta de micronutrientes (hierro, yodo, cinc, vitamina A) y en la presencia excesiva de macronutrientes (que contienen grasas saturadas). Una dieta con exceso de macronutrientes tiene como consecuencia niños obesos¹⁸.

16 Morlachetti, Alejandro, *Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil*. CEPAL, División de Desarrollo, Santiago de Chile, 2010, pág. 18.

17 “Datos y cifras clave sobre nutrición. Del informe mundial: Improving Child Nutrition: The achievable imperative for global progress”, UNICEF-Argentina. Disponible en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/UNICEF_Reporte_Nutricion_ESP_15-4.pdf>, a 23 de marzo de 2015.

18 CEPAL-UNICEF, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Nueva York, 2010, pág. 56.

La insuficiencia en la ingesta de alimentos puede tener su causa en la imposibilidad de acceder a ellos, sea por falta de recursos económicos, por escasez de los mismos u otros obstáculos que impiden a los responsables de las y los niños, o a éstos mismos, hacerse de ellos. En estas circunstancias, los Estados están obligados a asistir de manera adecuada a los padres/madres o cuidadores de los niños para que puedan garantizarles las condiciones mínimas de bienestar.

A fin de disminuir los riesgos de una inadecuada nutrición en las y los niños pequeños, es necesario adoptar aquellas medidas que brinden los conocimientos pertinentes respecto de lo que significa una buena alimentación, ya que sucede que

[...] el bajo nivel educativo de los padres, en especial la baja educación de la madre, a quien se le asigna culturalmente el rol de cuidado dentro del hogar, y la falta de conocimientos sobre salud reproductiva, nutrición y desarrollo infantil inciden en términos negativos en la desnutrición de los hijos. A esto se le debe agregar la falta de acceso a los servicios de atención primaria de salud, junto a su deficiente calidad, y a la casi ausencia de intervenciones específicas en salud y nutrición¹⁹.

Podemos observar la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, y la necesidad de su tratamiento conjunto, por ejemplo, cuando el art. 12 del PIDESC, al tratar el derecho a la salud, establece pautas que inciden de manera directa en el derecho a la alimentación y que coadyuvan en la lucha para la erradicación de la pobreza. La vulneración del derecho a una nutrición adecuada repercute de manera central e inmediata en el derecho a la educación y a la salud, entre otros. La desnutrición atenta contra el desempeño escolar de los niños y niñas, ya que limita el desarrollo cognitivo y con ello

19 Ibidem, pág. 59.

la capacidad de aprendizaje, perjudicando todo su desarrollo presente y futuro. Así mismo, un estado de malnutrición los expone a los riesgos de contraer enfermedades fácilmente, con un sistema inmunológico débil.

3.3.2. Derecho a la salud (art. 12 PIDESC y arts. 24, 25 y 33 de la CDN)

El art. 12 del PIDESC y el art. 24, incisos 1 y 2, de la CDN, recogen en términos similares este derecho, reconociendo a toda persona el derecho al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, agregando que a tal fin deben implementarse medidas para reducir la mortinatalidad y la mortalidad infantil, a la vez de garantizar el acceso a servicios para el tratamiento de enfermedades y la rehabilitación de la salud, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud.

El Comité DESC expresó en su Observación General No. 14 que:

El derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar sano. El derecho a la salud entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no consensuales. En cambio, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud²⁰.

Por su parte, en su Observación General No. 15 el Comité DN definió el derecho a la salud de los niños y niñas al decir que es

20 Comité DESC, Observación General No. 14, párr. 8.

[...] un derecho inclusivo que no solo abarca la prevención oportuna y apropiada, la promoción de la salud y los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación, sino que también el derecho del niño a crecer y desarrollarse al máximo de sus posibilidades y vivir en condiciones que le permitan disfrutar del más alto nivel posible de salud, mediante la ejecución de programas centrados en los factores subyacentes que determinan la salud²¹.

A fin de desarrollar los estándares jurídicos en la materia, urge armonizar las expresiones de ambos comités respecto del derecho a la salud. El PIDESC, haciendo honor a las características de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, pone en cabeza de los Estados obligaciones esenciales respecto del derecho a la salud:

- garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud, sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados;
- asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura, y garantice que nadie padezca hambre;
- garantizar el acceso a un hogar, una vivienda, y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable;
- facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS;
- velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud;

21 Comité DN, Observación General No. 7, párr. 2.

- adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población;

- establecer un núcleo básico de oferta de servicios de salud dentro del cumplimiento del PIDESC, por cuanto cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual debe considerarse que un Estado Parte (del Pacto) violó sus obligaciones²².

Con relación a los servicios de salud, el Comité DESC entendió que éstos debían reunir las siguientes características²³:

a) Disponibilidad;

b) Accesibilidad;

c) Aceptabilidad;

d) Calidad;

El Comité DN abordó de forma coyuntural el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes en varias de sus observaciones generales²⁴, pero fue en la reciente OG No. 15 donde enfocó su atención exclusivamente en el disfrute del nivel más alto de salud posible en la niñez. Establece que los Estados deberán garantizar a todos las y los niños pequeños –y a los

22 Iván Ase, Jacinta Burijovich, “Una nueva gestión pública en salud: de la búsqueda de la eficiencia a la garantía de derechos”, en: Abramovich, Víctor, y Laura Pautassi (compiladores), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Ed. Del Puerto, Buenos Aires, 2010, págs. 270/271.

23 Comité DESC, Observación General No. 14, pág. 12.

24 Observación General No. 3 sobre HIV/SIDA, Observación General No. 7 referida al cumplimiento de los derechos del niño en la primera infancia, y la Observación General No. 14, relacionada al interés superior del niño.

principales responsables de su bienestar – el acceso a servicios adecuados de salud, prestando especial atención a los niños más vulnerables, como aquellos que viven en la pobreza²⁵. La universalidad de la garantía del derecho a la salud se refleja en la necesidad de satisfacer el derecho de todos, a la vez que el Comité insiste en la necesidad de adoptar medidas diferenciadas y especiales respecto de aquellos que se encuentren en situaciones particularmente difíciles.

La enseñanza de la salud y el desarrollo se constituyen, en palabras del Comité, como una verdadera forma de garantizar el derecho, haciendo hincapié en la necesidad de que los niños tengan acceso a la información adecuada que sirva para su salud y desarrollo²⁶ y que “la malnutrición y la enfermedad tienen repercusiones a largo plazo en la salud y el desarrollo físico del niño. Afectan al estado mental del niño, inhiben el aprendizaje y la participación social y reducen sus perspectivas de realizar todo su potencial”²⁷.

En la OG No. 15, el Comité DN describe detalladamente los principios y premisas para realizar el derecho del niño a la salud, que a su entender son:

- a) indivisibilidad e interdependencia de los derechos del niño;
- b) derecho a la no discriminación;
- c) el interés superior del niño;
- d) derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo y factores que determinan la salud del niño;

25 Comité DN, Observación General No. 7, párr. 24.

26 Comité DN, OG No. 4, párrs. 26 a 33.

27 Comité DN, OG No. 7, párr. 27.

e) derecho del niño a ser escuchado;

f) evolución de las capacidades y trayectoria vital del niño;

Además de estos estándares generales, el Comité DN avanzó en la formulación de obligaciones para los Estados sobre otros temas puntuales de innegable trascendencia para la salud de las y los niños. Por ejemplo, con relación a la posibilidad de acceder a terapias y asesoramientos confidenciales o tomar decisiones para someterse a determinados tratamientos, con independencia de la opinión y/o autorización de los padres, madres o cuidadores, de conformidad con la evolución de las propias capacidades del niño²⁸.

Conmina a los Estados a adoptar todas aquellas medidas que tiendan a garantizar la adecuada alimentación, la protección y promoción de la lactancia natural durante los seis primeros meses de vida, así como el suministro de agua potable y el seguimiento del crecimiento en la primera infancia, la provisión de una comida diaria en las escuelas y la educación en materia nutricional²⁹.

Con relación a la educación sexual, el Comité informa que los Estados deben proveer la información, que debe ser accesible físicamente, comprensible y adecuada para la edad y el nivel de estudios de las y los niños, todo ello a fin de que puedan adoptar decisiones fundamentales sobre su estilo de vida y el acceso a los servicios sanitarios pertinentes³⁰.

En el párrafo 70 de la OG No. 15 expresa: “El Comité recomienda que los Estados garanticen el acceso al aborto en

28 Comité DN, OG No. 15, párr. 31.

29 Ibidem, párrs. 43 a 48.

30 Ibidem, párrs. 58 y 59.

condiciones de seguridad y a servicios posteriores al aborto, independientemente de si el aborto es legal o no”³¹.

3.3.3. Vivienda adecuada y servicios básicos (art. 11 del PIDESC y art. 27 de la CDN)

Tanto en el PIDESC como en la CDN, el derecho a una vivienda adecuada está incorporado al derecho a un nivel de vida adecuado. Por otra parte, el saneamiento – servicios básicos – ha sido abordado por la Asamblea General de Naciones Unidas conjuntamente con el derecho humano al agua. Nosotros en esta oportunidad optamos por considerarlo conjuntamente al derecho a una vivienda adecuada, con base en lo expuesto en el considerando 8 de la OG No. 4 del Comité DESC.

El derecho a la vivienda adecuada implica un ámbito material que permite, facilita o garantiza el ejercicio de otros derechos, como el derecho a una familia, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, etc. La garantía de este derecho es una clara demostración de cómo opera en la realidad la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, ya que no puede concebirse la realización de uno en su plenitud sin la concreción del otro. La importancia de contar con un espacio de reserva e intimidad donde poder desarrollar su personalidad es imprescindible si se pretende erradicar la pobreza en los niños y niñas. La falta de acceso a una vivienda adecuada afecta a los niños y niñas en sus procesos de alimentación, educación, construcción de su identidad, las relaciones consigo mismo y con su entorno más íntimo, así como con el resto de la sociedad.

El Comité DESC, en su OG No. 4, abordó la cuestión de la vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida

31 Ibidem, párr. 70.

adecuado, siendo esta observación avalada por el Comité DN. En esta observación general se definen los estándares jurídicos para establecer qué debe entenderse como vivienda adecuada a los efectos del Pacto, descartando la idea de que un simple techo bastaría para garantizar este derecho. En el punto 8 el Comité identifica algunos aspectos a tener especialmente en cuenta a los fines de la adecuación:

- a) Seguridad jurídica de la tenencia;
- b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;
- c) Gastos soportables;
- d) Habitabilidad;
- e) Asequibilidad;
- f) Lugar;
- g) Adecuación cultural;

La ausencia de instalaciones sanitarias adecuadas se relaciona directamente con la morbilidad, desnutrición y mortalidad infantil. Generalmente la precariedad de la vivienda conlleva la falta de servicios sanitarios, que a su vez están relacionados con la falta de agua potable.

3.3.4. Acceso al agua potable (arts. 11 y 12 del PIDESC y art. 27 de la CDN)

Todas las personas tienen derecho a gozar de agua suficiente, segura y accesible, a fin de alcanzar y mantener un estado de salud que les asegure un desarrollo y una vida digna. La Asamblea General de Naciones Unidas reconoció en 2010 el derecho humano al agua a través de Resolución 64/292, afirmando la

importancia de la misma para alcanzar la realización de los derechos humanos restantes.

La OG No. 15 del Comité DESC trató el derecho humano al agua; en su párrafo segundo fundamenta su existencia al decir que

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica³².

El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural)³³.

En este punto, la interdependencia y indivisibilidad de los derechos humanos se manifiesta en el hecho de que la mayoría de las observaciones generales que hacen mención a la salud, desde cualquiera de sus aristas, o a la educación o vivienda, hacen también alusión a la garantía del acceso al agua potable como una condición fundamental y vital para la realización de los restantes derechos.

32 Comité DESC, OG No. 15, párr. 2.

33 *Ibidem*, párr. 6.

3.3.5. Acceso a la educación y a la información (art. 13 PIDESC y arts. 13, 17 y 28 de la CDN)

El pleno derecho a la educación de calidad es condición esencial para superar la pobreza y avanzar hacia una mayor igualdad de oportunidades. El aumento de los niveles educacionales, en especial entre los grupos más pobres, así como la disminución de las brechas de género, incrementan la movilidad social y elevan los recursos humanos, a la vez que permiten democratizar el acceso pleno a la ciudadanía³⁴.

El acceso a la educación es un proceso que comienza desde el núcleo más íntimo del niño o niña, y llega hasta las medidas de gobierno dispuestas a fin de garantizar el derecho. Así mismo, intervienen una cantidad innumerable de variables que van a permitir o no, que el niño o niña pueda no sólo acceder al sistema educativo, sino a poder recorrerlo en condiciones adecuadas, que le permitan alcanzar el desarrollo intelectual pretendido.

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos [...] es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente, salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades. La educación desempeña un papel decisivo en [...] la protección de los niños contra la explotación laboral, el trabajo peligroso y la explotación sexual, la promoción de los derechos humanos y la democracia, la protección del medio ambiente y el control del crecimiento demográfico [...] es una de las mejores inversiones financieras que los estados pueden hacer [...]³⁵.

34 CEPAL-UNICEF, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe...* pág. 59.

35 Comité DESC, OG No. 13, párr. 1.

El Comité DN manifestó que la educación a que tiene derecho todo niño y niña es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, fortalecer su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomentar una cultura en la que prevalezcan unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es habilitarlo, desarrollando sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo³⁶. Especialmente con relación a la educación en la primera infancia, expresó que ésta comienza con el nacimiento y está estrechamente vinculada al derecho del niño pequeño al máximo desarrollo posible, y además, de conformidad con el art. 29 de la CDN, que la educación debe estar encaminada a desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades³⁷. Así mismo, estableció que la educación primaria debe ser gratuita y obligatoria.

Los padres, madres o cuidadores son los primeros responsables de la educación de las y los niños, para lo cual, a fin de fortalecer dicho rol, los Estados deben adoptar medidas a efectos de que aquellos puedan contar con la prestación de asistencia apropiada para el desempeño de sus funciones y, además, en la planificación de la primera infancia, los Estados deben contar con programas que complementen la función de los padres³⁸. En otra oportunidad, el Comité DESC se pronunció en los siguientes términos:

[...] la falta de oportunidades educacionales para esos niños es también una de las causas de que sean víctimas de muchas otras violaciones de los derechos humanos. Por ejemplo, esos niños,

36 Comité DN, OG No. 1, párr. 2.

37 Comité DN, OG No. 7, párr. 28.

38 Ibidem, párr. 29.

que quizá vivan en una pobreza abyecta y llevan una vida sana, son particularmente vulnerables [...]³⁹.

El Comité DN estimó que este derecho refuerza, integra y complementa otros derechos, como el de no discriminación (artículo 2 de la CDN), el interés superior del niño (artículo 3 de la CDN), el derecho a la vida, a la supervivencia y el desarrollo (artículo 6 de la CDN) y el derecho a expresar su opinión y que sea tenida en cuenta (artículo 12 de la CDN), entre otros⁴⁰.

Por una parte, el derecho a la información se plantea con carácter transversal, consistiendo en la posibilidad de acceder al conocimiento necesario a fin de poder ejercer de manera adecuada cada derecho. Las observaciones generales de los comités son, en este sentido, ejemplificadoras – sobre todo en materia de salud y educación –, ya que en toda oportunidad hacen referencia a la necesidad de tomar las medidas adecuadas para lograr la plena accesibilidad a la información pertinente por los titulares de derechos. Por otro lado, el derecho a la información se constituye autónomamente cuando pretendemos que cada persona pueda contar con el acceso al conocimiento en general, como forma de poder adoptar mejores decisiones en lo que a su vida respecta. Para ello, es imprescindible contar con los medios de acceso a la información, sobre todo en un mundo fuertemente globalizado y tecnificado.

Reflexiones finales

Ninguna etapa de la vida es adecuada para vivir en condiciones de pobreza. Si bien ello es cierto, también lo es el hecho de que el momento menos indicado para padecerla es durante la primera

39 Comité DESC, OG No. 11, párr. 4.

40 Comité DN, OG No. 1, párr. 6.

infancia. Las privaciones durante esta etapa de la vida tienen consecuencias irreversibles de gravedad vital, disminuyendo las posibilidades presentes y futuras de desarrollo y libertad de cualquier persona, conforme expusimos anteriormente. Así mismo, la existencia de privaciones de estas características es la mejor garantía de la continuidad y reproducción de las condiciones de pobreza.

Se debe aspirar a revertir el círculo vicioso de la pobreza mediante la adopción de medidas que tiendan a garantizar los derechos humanos en general, y los derechos económicos y sociales abordados en este trabajo, en particular. Atender especialmente al contenido jurídico de los derechos y plasmarlo en los planes de acción que los diferentes Estados desarrollan, es el primer paso a nivel legislativo. Ello debe contar con una necesaria correlación en el ámbito ejecutivo, a fin de disponer de recursos económicos suficientes, contar con personal capacitado, asesoramiento especializado, datos confiables respecto de las condiciones reales de privaciones de determinada población, como variables indispensables para la aplicación de medidas eficientes.

La intervención en la primera infancia basada en un enfoque de derechos humanos ejecutada oportunamente, puede resultar el primer paso para erradicar la pobreza infantil. En tanto y en cuanto tengamos la posibilidad de revertir este flagelo mediante la garantía de derechos, atendiendo a su contenido y desarrollo, mayores serán las posibilidades de contar, a futuro, con un número más reducido de adultos pobres, lo que redundará al mismo tiempo en menor cantidad de niños viviendo en condiciones de pobreza. Abordar la pobreza en la niñez garantiza una disminución de la pobreza adulta futura; erradicar la pobreza adulta presente significa terminar con la pobreza en la niñez futura.