

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

**POBREZA Y DERECHOS HUMANOS: HACIA LA DEFINICIÓN DE PARÁMETROS CONCEPTUALES DESDE
LA DOCTRINA Y ACCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO**

San José, Costa Rica, abril de 2010

RESUMEN EJECUTIVO

La propuesta general del IIDH radica en “contribuir a fortalecer sistemas políticos en que la norma sea que los individuos y grupos humanos, por una parte, puedan participar en la definición y ejercicio del poder político y cuenten con la posibilidad real de ejercer sus derechos humanos, y que los gobiernos, por la otra, satisfagan adecuadamente las necesidades de su población y respondan a sus demandas, disminuyan la pobreza y las desigualdades sociales, y trabajen efectivamente con apropiaciones presupuestarias suficientes, reduciendo así la desigualdad que hoy por hoy es la afrenta más grave a los derechos fundamentales” (Cuéllar, Imendia, & Molestina, 2007: 34).

Esta innovación analítica, como se ve, contiene un vínculo muy fuerte entre pobreza y derechos humanos. Hasta hace poco tiempo la cuestión de la pobreza no se había interrelacionado con la perspectiva de los derechos humanos. Pese a las progresivas declaraciones y tratados de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y a los importantes desarrollos teóricos y justiciables que han logrado y emitido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), a través de sus sentencias y decisiones, resulta paradójico que aún hoy, gobiernos inclinados al enfoque de lo social en la democracia, muestren reservas cuando se trata de aceptar el enfoque de derechos humanos específicos entre las personas y comunidades en situación de inequidad y de marginación, y en condición de pobreza y extrema pobreza.

Los derechos humanos son universales e inherentes a toda persona humana de cualquier condición social, a través del criterio de dignidad humana. En este principio de dignidad, universalidad e inherencia, radica la fortaleza de los derechos humanos.

Sin embargo, limitarse a un enfoque universal, omitiendo la interrelación de los derechos humanos con la dimensión de la pobreza, significa aceptar una relativa universalización. En términos de resultados, es igualmente ofensivo el sufrimiento humano proveniente de la privación de los derechos cívicos que el que se deriva de la miseria. Esa sola circunstancia constituye una amenaza para la paz y la seguridad, una de cuyas bases es el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos inalienables de todos los miembros de la familia humana.¹

Es así como desde el año 2000, el IIDH aspira a que los derechos de los pobres sean admisibles y justiciables al menos subsidiariamente en el plano de la justicia interamericana, en vista de que no lo son en el plano local, para bien de nuestra democracia.

¹ Nikken, P. (1988) *En Defensa de la Persona Humana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988

El gran problema y desafío de esta profunda injusticia, es que nuestras sociedades han asumido y tolerado la exclusión de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, hasta el punto de excluirlos tanto de la educación, como de la justicia. En este sentido, se puede presumir que el poder de la democracia adolece de fallos al dejar de lado los derechos de la ciudadanía en condición de pobreza. Es imperativo abrir un gran debate en el que participe plenamente la opinión libre desde la esfera de los pobres. Se debe derribar la muralla de exclusión que denigra a los seres humanos, para que, sin temores ni presiones, se produzcan discusiones sinceras y propuestas razonadas y dignas en los niveles sociales más relegados de nuestras democracias.²

Atendiendo este desafío, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, abre y da a conocer este estudio como resultado de dos años de intensa labor y debate en el tema de pobreza y derechos humanos.

El trabajo será la columna vertebral de una serie de investigaciones y actividades posteriores que el IIDH pretende culminar durante este año operativo, y procura, luego de un intenso proceso de debate y revisión, orientar la línea ideológica de la institución con respecto al futuro de la democracia hemisférica desde la dimensión de la pobreza.

De esta forma, el documento está estructurado en dos capítulos complementarios. El primer capítulo, titulado “Hacia la Construcción de un Marco Conceptual”, organiza y plantea un conjunto de reflexiones en torno a los conceptos de pobreza, democracia y derechos humanos, como fundamento para orientar una agenda de investigación aplicada del IIDH sobre bases rigurosas en términos metodológicos y tomando en consideración el enfoque y esfuerzos de otras ciencias, como la gobernabilidad, política y economía.

En el segundo capítulo, llamado “Pobreza y Derechos Humanos Como Tema Emergente en Algunos Pronunciamientos del Sistema Interamericano”, se describen algunos instrumentos, informes y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), que permiten aproximar los medios y mecanismos de promoción y de protección de los derechos humanos desde el enfoque de la pobreza como tema emergente en el Sistema Interamericano, particularmente durante las últimas dos décadas.

Un tercer capítulo, utiliza como modelos los casos en educación y programación presupuestaria, para evidenciar la necesidad de consolidar un enfoque de derechos humanos dentro del diseño e implementación de políticas públicas.

² Cuéllar, Roberto, en *Revista IIDH*, Vol. 48, año 2009, pág. 8

Se debe hacer énfasis en que este documento es un intento preliminar por establecer un parámetro conceptual e ideológico acerca del tema de los derechos humanos vistos desde la dimensión de la pobreza. En este sentido, el presente trabajo debe tomarse como un “texto vivo”, cuya riqueza radica en las observaciones y recomendaciones multilaterales a las que sea sometido muy especialmente por las personas y comunidades más afectadas en sus derechos fundamentales por la inequidad y desigualdad. Así, la elaboración del documento del IIDH rescata e intenta armonizar la forma mediante la cual se sintonizan – sincronizan – la normativa, política, ejercicio de derechos y realidad para evidenciar la importancia de analizar la pobreza desde una perspectiva dinámica y multicausal a fin de conseguir y favorecer la lucha por los derechos humanos y de vida dignos para las sociedades.

Quiero reconocer el esfuerzo, trabajo y capacidad profesional de los señores Fernando Chinchilla, Oscar Parra, Luis René Cáceres, Mayra Falck y Carlos Imendia, constantes colaboradores del IIDH y realizadores de este documento, los dos primeros en calidad de consultores, y los tres últimos en la revisión continua y edición del texto a quienes acompañé decididamente en esta tarea académica y de investigación aplicada a la realidad de los derechos humanos en las Américas.

Roberto Cuéllar
Director Ejecutivo

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo 1: Hacia la Construcción de un Marco Conceptual.....	11
1. Derechos Humanos y pobreza: bases normativas de la propuesta del IIDH.....	12
1.1 Las dos facetas de los Derechos Humanos.....	12
1.2 Pobreza y Derechos Humanos. ¿De qué estamos hablando?...	17
1.3 Postulados.....	22
2. Derechos Humanos y regímenes políticos.....	27
2.2 El Estado latinoamericano y el Estado Democrático de Derecho.....	30
3. Líneas generales de investigación: Recomendaciones preliminares.....	38
3.1 (De regreso a la cuestión de) Las capacidades del Estado.....	40
3.2 Calidad de vida, bienestar y derechos humanos.....	40
3.4 La “gobernanza”.....	41
3.5 Modelos económicos y derechos humanos.....	43
3.6 Cerrando el círculo de reflexión: de regreso a la cuestión de los regímenes políticos.....	44
4. De las “escalas ideales” o los “pisos mínimos” en materia de derechos humanos.....	44
CAPITULO II: La relevancia del tema de la pobreza en los instrumentos interamericanos y sus órganos.....	47
1. Los instrumentos interamericanos y su relevancia en la lucha contra la pobreza: ejemplos a partir de la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana.....	49
2. Los órganos políticos del Sistema Interamericano y su relación con la pobreza: pertinencia de la adopción de un enfoque de derechos.....	50
3. La inclusión del tema de pobreza en los informes de la Comisión.....	52
4. La pobreza en algunos informes temáticos de la Comisión Interamericana.....	54
4.1. El informe sobre acceso a la justicia en derechos sociales.....	54
4.2. El informe sobre indicadores de progreso en materia de derechos sociales.....	56
5. La exigibilidad de progresos y no regresividad en las políticas de erradicación de la pobreza: redescubriendo el artículo 26.....	61
6. Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relevantes en el tema de pobreza.....	70
7. Algunos tipos de responsabilidad estatal en relación con la pobreza.....	70
7.1 La responsabilidad por la omisión en garantizar una vida digna.....	70
7.2 La responsabilidad del Estado por la falta de fiscalización frente a actores privados que generan la pobreza.....	73
7.3 La responsabilidad por la falta de investigación de condiciones agravantes que causan la pobreza.....	75
7.4 La responsabilidad por no enfrentar riesgos creados o conocidos que causan la extrema pobreza.....	77

8. Las reparaciones colectivas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como mecanismos para tratar las consecuencias de la pobreza.....	83
8.1 Criterios generales de reparación respecto a comunidades indígenas.....	84
8.2. Las reparaciones consistentes en programas y fondos de desarrollo comunitario.....	86
8.3. Suministro de bienes y servicios básicos como reparación derivada de la violación del derecho a vida digna de los miembros de la Comunidad.....	88
CAPITULO III: Hacia la consolidación de un enfoque de derechos en las políticas públicas: Evidencias desde el derecho a la educación y la programación presupuestaria.	89
1. Importancia de la educación	91
2. Educación e instituciones.....	92
1. Transmisión de la pobreza de generación a generación.....	93
3. Efectos del capital humano en la pobreza y gobernabilidad.....	94
4. Educación y distribución del ingreso.....	95
5. Seguimiento del gasto e indicadores sociales: Importancia de las erogaciones del sector público a los servicios sociales.....	97
Reflexión Final.....	100
Bibliografía.....	102

CUADROS Y FIGURAS

Cuadro 1: Doce significados del concepto de “pobreza”.....	21
Cuadro 2: Debilidades del Estado Democrático de Derecho en América Latina y el Caribe.....	36
Gráfico 1: Tasa de pobreza de 2006 e índices de rendición de cuentas de 2006.....	91
Gráfico 2: Tasa de pobreza de 2006 e índices de control de corrupción de 2006.....	92
Figura 1: Trampa de la pobreza.....	93
Gráfico 3. Tasas de alfabetismo en 1900 e indicadores de estado de derecho de 2006.....	94
Gráfico 4. Tasas de alfabetismo de 1900 e índices de rendición de cuentas de 2006.....	95
Gráfico 5. Tasas de alfabetismo de 1900 y tasas de pobreza de 2006.....	96
Gráfico 6. Tasas de alfabetismo de 1900 y coeficientes de Gini de 2006.....	97

Introducción

Si es cierto que el conjunto de leyes, convenios, declaraciones, y tratados que constituyen la doctrina de los derechos humanos tienen como finalidad última proteger la dignidad humana - y que eso mismo pretenden las instituciones y mecanismos creados por los Estados para velar por estos derechos, tanto a nivel nacional como internacional -, no es menos cierto que la pobreza compromete seriamente la dignidad humana o, dicho esto de manera más tangible, la vida y la salud, la integridad física y moral de las personas, su libertad y sus posibilidades de elección y desarrollo personal” (IIDH, 2010)

La campaña mundial que Amnistía Internacional emprendió desde Londres, hace dos años, afirmó que "la pobreza es la mayor crisis de los derechos humanos en el mundo". Concientes de esto, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) encaminó, desde el 2000, una reflexión acerca de la necesidad de establecer responsabilidades políticas y jurídicas que comprometan a los países a erradicar la pobreza, superando el añejo enfoque que dicta que esta condición es inevitable en nuestras democracias.

Más específicamente, el IIDH formalizó este proceso a partir del 2007, identificando en el 2009, la necesidad de elaborar un marco conceptual que desarrolle en detalle, y con un sólido grado de rigurosidad, la relación entre desigualdad, pobreza, y protección/precariedad de los derechos humanos (derechos humanos), con especial énfasis en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta los instrumentos y tratados del sistema interamericano. El tema se justifica por su complejidad, afrenta a la dignidad y sus efectos sobre la gobernabilidad democrática. Instituciones como el Banco Mundial han estimado que, en el año 2007, el 22% de la población de América Latina y el Caribe y el Caribe, es decir, alrededor de 122 millones de personas vivían con menos de 2.50 dólares por día. Por otro lado, la CEPAL estimaba un año antes que eran 194 millones de personas (37% de la población regional) quienes vivían en condiciones de pobreza en América Latina y el Caribe” (IIDH, 2010): 2). Recuérdese que el Continente las desigualdades son tan pronunciadas, que autores como Terry Lynn Karl no han dudado en hacer referencia a la “*pathology of inequality*” cuando se trata de la región latina y caribeña de América (Rueschemeyer, 2004): 84).

Este trabajo pretende desarrollar las bases para una reflexión que permita elaborar una perspectiva de análisis del fenómeno de la pobreza y sus

vínculos con los derechos humanos. Con este propósito, el primer capítulo elabora una primera aproximación a ciertos parámetros conceptuales y presenta recomendaciones con respecto a la mejor forma de desarrollarlos. En el segundo, se desarrollan los estándares del sistema interamericano en materia de pobreza y su vinculación con los derechos humanos. Con esto en mente, el trabajo busca construir un marco conceptual que articule y oriente el trabajo futuro del IIDH para enfrentar la compleja fenomenología de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos.

Este documento es un elemento central en la hoja de ruta de un proceso que ha venido construyendo el IIDH, desde 2007 como referente temporal más reciente, pero que se enraíza en su visión estratégica planteada a mediados de los años noventa, cuando se propuso abordar los derechos económicos, sociales y culturales y las realidades de la exclusión estructural de pueblos indígenas y las mujeres. En 1997 surge un estudio que fue un referente en su época y que mantiene su vigencia en esta línea de trabajo. Se trata de “La igualdad de los modernos: Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe”, en alianza con la CEPAL. El salto cualitativo de la presente fase del proceso consiste en articular expresamente la pobreza desde la dimensión de los derechos humanos.

Como parte de un proceso vivo, este trabajo entonces reconoce y señala que, por la complejidad de la pobreza y sus ramificaciones, existen muchas interrelaciones que merecen ser investigadas a futuro con mayor detalle, así como la necesidad de iniciar un proceso que articule de manera estratégica y permanente a la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con los órganos políticos del sistema interamericano para alcanzar una mejor forma de articular -en clave de pobreza- los derechos humanos, con sus aportes en materia de estándares y procedimientos, en diversas temáticas, y las investigaciones realizadas por el IIDH. Obviamente, habrá que sistematizar -entre otros aspectos- la relación entre derechos humanos y el “bienestar”; las vinculaciones entre conceptos como vida digna, la indivisibilidad entre derechos económicos, culturales y sociales (DESC), y los civiles y políticos (DCP); los ligámenes entre estas temáticas con la configuración de políticas públicas con enfoque de derechos; y la dinámica entre la pobreza y la desigualdad (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2008): 17)³.

Metodológicamente, dos son los ejes que guían este documento. En primer lugar, se parte del postulado que se requiere de rigor al abordar la vinculación pobreza-derechos humanos, mediante un esfuerzo sistemático de clarificación conceptual. En segundo, la construcción del marco conceptual se realiza integrando temas, propuestas, planteamientos y aportes que tanto el Instituto como los órganos del sistema interamericano han hecho a lo largo de las últimas décadas, a nivel de estudios, informes y casos contenciosos.

³Como ilustración de estos ligámenes ver la figura # 1 (Pág. 47).

En el caso específico de los pueblos indígenas, el IIDH ha venido abordando sus derechos y realidades desde 1992 con el trabajo de Rodolfo Stavenhagen intitulado “Poblaciones indígenas en América Latina y el Caribe 500 años después”, al que siguieron “Los pueblos indígenas y sus derechos en América Latina y el Caribe” (1992) y “Pueblos indígenas, derechos económicos, sociales y culturales y discriminación” (2000), ambos de Diego Iturralde. Como se sabe, los pueblos indígenas, lejos de ser actores secundarios, se han constituido en el principal (y tal vez del único) movimiento social latinoamericano que no ha dejado de expandirse durante los últimos cincuenta años⁴.

Los esfuerzos constitucionales para reconocer esta diversidad han sido integrados en las nuevas Cartas Magnas en Nicaragua (1986, 1995), Brasil (1988), Colombia (1991), México (1991), Bolivia (1994 y 2009), y Ecuador (1998 y 2008) (Bot, 2004): 4), una situación diferente a la de los afrodescendientes latinoamericanos (el “Black Power” no ha influenciado aún a las organizaciones de defensa de derechos de los afrodescendientes latinoamericanos como lo ha hecho en otras latitudes). Aun así, “El lastre de los prejuicios y exclusión alimentado durante tres siglos de historia colonial sigue gravitando en las sociedades latinoamericanas y caribeñas, como lo demuestra el que las zonas donde se encuentra la población indígena o de origen africano registren, en toda la región, índices de pobreza por encima del promedio nacional” (IIDH, 2010): 4).

La brecha entre la acción colectiva, las conquistas (formales) obtenidas, y las realidades observadas (de precariedad de los DCP y DESC en lo que a estas comunidades se refiere) merecen ser el objeto de un estudio sistemático, sobre todo si lo que se pretende es entender mejor la relación entre derechos humanos, pobreza, e injusticias sociales. En el segundo capítulo, relacionado con los estándares interamericanos, queda claro cómo la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre pueblos indígenas y, en particular, las reparaciones colectivas ordenadas a favor de estas comunidades, son uno de los principales aportes del sistema regional al debate sobre derechos humanos y pobreza.

Y en lo referente a los derechos de las mujeres, el IIDH ha dedicado esfuerzos significativos desde los años noventa, consciente del carácter estructural de la discriminación que sufren en todos los planos de la ciudadanía⁵, como en

⁴ El movimiento abarca grupos que van desde la creación, en los años 1960, de la primera organización indígena moderna, la de los Shuar de la Amazonía ecuatoriana, hasta la aparición de guerrillas indígenas – los Miskitos en el atlántico nicaragüense en los años 1980 y los zapatistas de Chiapas en 1994, pasando por la movilización relativamente pacífica de los Mapuche en Chile. Sus resultados son también variados, e incluyen la llegada al poder de líderes indígenas en Bolivia – Víctor Hugo Cárdenas desde 1993 y Evo Morales en la actualidad -, y el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú en 1992, la líder indígena guatemalteca (Bot, 2004): 1).

⁵ Vale la pena mencionar los trabajos desarrollados por María Angélica Fauné encomendados por el IIDH: “Mujeres y familias centroamericanas: Principales transformaciones y problemas desde la perspectiva de las mujeres” (1994) y “Transformaciones en las familias centroamericanas: agudización de la situación de

el mercado laboral (en el que trabajan dos terceras partes de las horas laboradas pero reciben 10 % de los ingresos; en el ámbito de la propiedad (poseyendo 1 % de la propiedad); en el plano político (representan 51 % de la población pero detentan menos del 5 % de las jefaturas de Estado y menos de 10 % de los puestos parlamentarios); y en lo social (en el que es tolerado que sean violadas por sus esposos y educadas a 50 % que los hombres).

El *desempoderamiento* económico, político, y social (Binion, 1995): 511), y los notables avances que han logrado conquistar las mujeres a lo largo de las últimas décadas por medio de la acción colectiva será tomado en consideración para elaborar el marco conceptual.

Se debe recordar, además, que este estudio surge, al menos en parte, por la preocupación del IIDH en materia de la justiciabilidad de los DESC. Se ha indicado que aunque sin duda alguna dichos derechos lo son, el andamiaje interamericano de protección de derechos humanos presenta limitaciones al respecto (IIDH, 2009): 29-30). La diferencia entre DCP y DESC es una diferencia de grado. Ambos tipos de derechos involucran obligaciones con efecto inmediato (como la obligación de adoptar medidas inmediatas y la obligación de no discriminación). Ambos tipos de derechos involucran componentes prestacionales y programáticos, los cuales se implementan gradualmente. Como se observa en el segundo capítulo, los informes emitidos en los últimos años por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en materia de acceso a la justicia e indicadores), permiten concretizar el tipo de obligaciones inmediatas respecto a los derechos sociales. Asimismo, la jurisprudencia interamericana reciente ha precisado algunos grados de exigibilidad de la obligación de desarrollo progresivo, tal como será explicado posteriormente.

Capítulo 1: Hacia la Construcción de un Marco Conceptual

Que una persona sea víctima de analfabetismo, la malnutrición, el hambre, la muerte por inanición o por falta de asistencia médica para atender enfermedades prevenibles y curables no es una expresión de mala suerte o de una actitud poco proactiva para llevar a cabo una vida digna: son una expresión de ausencia de medidas del Estado para garantizar a todas las personas, sin discriminación alguna, sus derechos fundamentales (Pérez-Murcia, Curso XXVI, 2008: 3).

Las variables utilizadas en investigación científica deberían ser, en general, unívocas. En ciencias sociales, sin embargo, conceptos “sombrilla” con múltiples referentes empíricos (McCormick & Mitchell, 1997: 512), abundan. Ello se debe al hecho que muchos de los fenómenos que son objeto de escrutinio son multidimensionales. También es cierto que el significado de las palabras es definido por su uso común: aquellas que son utilizadas en el vocabulario habitual – tal es el caso de conceptos como “democracia” y “pobreza”, son propensas a adquirir múltiples significados (Spicker, 2009: 291). El interés por adoptar definiciones unidimensionales trasciende el ámbito académico, ya que la precisión de los conceptos permite, por ejemplo, ampliar o restringir horizontes y orientaciones en materia de políticas públicas (López-Arellano, 2005: 4).

Por ello, toda reflexión que pretenda desarrollar una perspectiva de análisis de los derechos humanos desde el ángulo de la pobreza, debe iniciar y desarrollar un ejercicio de definición conceptual. Sólo así se podrá dar un tratamiento a un fenómeno complejo que permita una reflexión profunda y la comprensión cabal del deber de hacer políticas apropiadas para superarla. ¿Por qué es importante diferenciar e interrelacionar los conceptos de “pobreza” y “desigualdad”, y cómo influye esta discusión en la comprensión de las causas de violación de los derechos humanos? ¿Qué se entiende por “democracia liberal” y por qué es importante abordar este tema cuando se tratan los Derechos Humanos desde el ángulo de la pobreza? ¿Cuál es la relación entre el tipo de régimen político y el respeto de los derechos humanos?

En lo sucesivo, se elabora una discusión alrededor de tres de los conceptos centrales a esta discusión: derechos humanos, pobreza, y desigualdad. Se argumentará que la reducción de las desigualdades es un instrumento para fomentar un crecimiento económico que permita reducir la pobreza de forma sostenible (Nel, 2006: 703), tratando con dignidad al ciudadano. Considerando además que en América Latina y el Caribe la pobreza afecta a

las mujeres y a grupos que han sido calificados como minoritarios, y puesto que hoy en día se ha aceptado la idea que la violación de los derechos de las minorías son “una amenaza para la dignidad y el respeto básicos” (Kymlicka, 2003: 16), es entonces imprescindible extender la reflexión sobre la pobreza y la desigualdad al tema de los derechos colectivos. Seguidamente, se analiza la relación existente entre los conceptos anteriormente mencionados, y las instituciones políticas⁶. Se recordará que la noción de derechos humanos es, desde un punto de vista filosófico, reciente, y uno de los tantos frutos de la modernidad como corriente filosófica (IIDH/CEPAL, 1997: 13)⁷. Este análisis sugiere que un Estado Democrático de Derecho, garante de la vigencia de la democracia liberal representativa o, en los términos de Robert Dahl, de la “poliarquía”, es fundamental para la protección de los derechos humanos⁸. En la región latina y caribeña de América, sin embargo, Estados e instituciones débiles podrían explicar que ciudadanos, que en teoría deberían ser tratados con dignidad, sean convertidos en simples individuos a los que se les niega sus derechos fundamentales en la cotidianidad.

1. Derechos Humanos y pobreza: bases normativas de la propuesta del IIDH

1.1 Las dos facetas de los Derechos Humanos

1. Indivisibilidad e interdependencia: dos caras de la misma moneda

Durante el siglo XX, la agenda académica y política sobre los derechos humanos, se dividió en dos vertientes. Por un lado, los que privilegiaron la protección de los derechos civiles y políticos (DCP), cuya violación resulta de la transgresión o de la omisión de responsabilidad, por parte de autoridades públicas, a su mandato (IIDH/CEPAL, 1997: 15) de defensa del interés público. Desde esta tendencia, focalizaron sus esfuerzos en reforzar los mecanismos

⁶ Se entiende por instituciones las reglas formales e informales que enmarcan el comportamiento de los actores. Para más detalles, ver: (Carey, 2000; Knight, 1992; (Levitsky & Murillo, 2005: 2; O'Donnell, 1994, 57-59).

⁷ El postulado según el cual todos tenemos, a título individual, “derechos”, por el simple hecho de ser humanos se sustenta en el supuesto de la existencia de una “esfera de autodeterminación individual” (Kymlicka, 1999: 220) que resulta de la racionalidad, la libertad, y la igualdad de oportunidades de todos los seres humanos para realizar lo que cada uno de nosotros definamos como nuestro “bienestar”. Este elemento se estará desarrollando en varias ocasiones a lo largo de este documento.

⁸ Robert Dahl indica que es imposible encontrar, en el mundo “real”, un régimen que sea democrático (tal y como este se podría definir), lo que llevaría a la conclusión que, desde un punto de vista empírico, la “democracia” no existe y nunca ha existido. Por ello, propone la adopción del término de “poliarquía”, y que básicamente refiere a regímenes políticos en donde la participación y la contestación políticas son permitidas. Para una discusión, ver: (Dahl, 1971).

de imputabilidad, es decir la responsabilidad política y/o penal de las autoridades ante la ciudadanía. También se privilegió la acción colectiva para forzar el cumplimiento de estos derechos, o para sancionar a sus infractores. Por el otro, los que hicieron avanzar los derechos económicos, sociales, y culturales (DESC), partieron de la idea de que los mismos “se presentan como demandas o exigencias a las que deben someterse la autoridad, la orientación y el contenido de las decisiones de gobierno (IIDH/CEPAL, 1997: 14).

La disociación, basada en una diferenciación cualitativa entre diversos tipos de derechos, obedece más bien a factores ideológicos y estratégicos, y no a consideraciones conceptuales o de investigación científica. Eventos coyunturales propios a la política interna estadounidense de los años 1940, y el inicio de la Guerra Fría en la escena internacional, influyeron en el proceso de creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en sus primeros años de funcionamiento (lo que incluye, por supuesto, todos sus esfuerzos en materia de promoción y protección de los derechos humanos)⁹. Se ligó entonces la agenda favorable a los DCP a la “lucha por la libertad y democracia” del occidente, mientras que la promoción de los DESC se relacionó al modelo socioeconómico defendido por la URSS y sus aliados. Se indicó además que los DESC son metas, aspiraciones (Beetham, 2000: 116), y no derechos en sí, como tales, ni siquiera susceptibles de exigirse antela justicia.

Dicha perspectiva reduccionista, a la cual no adhirieron administraciones estadounidenses como las de John F. Kennedy (1961-63) y Jimmy Carter (1977-81), se acentuó durante los años 1980, cuando prescripciones de desregulación basadas en teorías económicas neoclásicas que pusieron en duda la pertinencia de la intervención del Estado en la economía – lo que se conoce como “Consenso de Washington” –, erosionaron la capacidad del sector público para crear condiciones de estabilidad económica, política, y social¹⁰. A la crisis económica mundial de inicios de la década de 1980, y a la revolución neoconservadora liderada por el Presidente Ronald Reagan (1981-89) y la Primer Ministra británica Margaret Thatcher (1979-1990), habrá que

⁹ Para mayor información, ver escritos académicos de Cançado-Trindade y Pedro Nikken.

¹⁰ Lo que John Williamson (1990) llamó el “Consenso de Washington” refiere a la idea que políticas de desregulación y liberalización económica permitirían superar la crisis económica que afectó a América Latina y el Caribe, entre otros, durante los años 1980. Más específicamente, se trata de un conjunto de reformas económicas consensuadas por organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), y que incluyen: (a) disciplina fiscal para financiar el déficit del sector público sin recurrir a estrategias inflacionistas; (b) priorización del gasto público en aquellos sectores de alto rendimiento que mejoren la distribución de ingresos; (c) reforma tributaria para mejorar la equidad horizontal (impuestos regresivos) sin debilitar la progresividad alcanzada; (d) liberalización financiera para permitir al mercado fijar las tasas de interés; (e) cambio de estrategia de desarrollo, que debería estar basada en la promoción de las exportaciones no tradicionales (y no en la industrialización por sustitución de importaciones); (f) liberalización comercial por medio de una reforma arancelaria destinada a bajar y uniformizar los aranceles; (g) eliminación de la barrera a la inversión extranjera directa; (h) privatización de empresas públicas; (i) desregulación económica generalizada, que incite a la competencia y a la llegada de nuevas (Kolodko, 1999) empresas a los mercados legales, y (j) la aprobación de las reformas legales necesarias para garantizar el derecho a la propiedad (Kolodko, 1999: 236-237).

sumar la caída de la URSS y del comunismo como alternativa viable al capitalismo a inicio de los años 1990, colapso que reforzó la posición mundial de los EEUU, con su agenda centrada en la promoción y protección de los DCP (Beetham, 2000: 117).

Escasos son, sin embargo, los razonamientos teóricos y la evidencia empírica que apoya la validez de la distinción entre DCP y DESC. No sólo nunca se ha negado la unidad y el “condicionamiento recíproco” teóricos de los derechos humanos en su conjunto (IIDH/CEPAL, 1997: 18), es decir que existe interdependencia entre los diversos tipos de derechos, sino que además los DESC no son sostenibles en contextos de inexistencia de DCP, eso sin tomar en cuenta que sin DESC (Beetham, 2000: 123), los DCP no garantizan una vida digna: “sin los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos tendrían ‘poco sentido’ para la mayoría de las personas” (Cançado Trindade, 2001: 95)¹¹. En síntesis, las condiciones socioeconómicas son precondiciones para el ejercicio efectivo de los DCP: “Such preconditions include physical integrity or security, the material means of existence, the development of capacities and the enjoyment of basic liberties. These necessary conditions of human agency constitute the basis of human rights” (Beetham, 2000: 121)¹².

Al argumentar que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y deben ser tratados en pie de igualdad cuando se estudia su relación con fenómenos de la vida social, el IIDH busca resaltar el hecho que, desde un punto de vista metodológico, la relación de interdependencia entre pobreza y derechos humanos cubre no sólo pobreza-DESC, sino también pobreza-DCP. A nivel de la praxis política, esta tesis implica aceptar que todos los derechos humanos son igualmente justiciables y que la pobreza afecta a los individuos y a las colectividades no sólo en cuanto a lo socioeconómico y cultural, sino también a nivel de lo civil y político. ¿Es la participación política de un “pobre” similar a la de un ciudadano que no está en situación de pobreza? Investigación realizada por el IIDH, sobre todo en el marco del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y en los estudios realizados en materia de acceso a la justicia, provenientes del XXVII Curso Interdisciplinario, apunta a la existencia de diferencias cualitativas en ese sentido¹³.

¹¹ Para una discusión al respecto, ver: (Forsythe, 2000: 39-48).

¹² La experiencia europea al respecto, en donde se protegen y promueven DCP y DESC equilibradamente, confirman las virtudes del enfoque holístico (para un análisis al respecto, ver: Cançado Trindade (2001: 102-105). Del mismo modo, el argumento libertario según el cual para garantizar la vigencia de los DCP basta al Estado con abstenerse de actuar, mientras que los DESC requieren de una (poca recomendable) intervención del mismo, no resiste un análisis sistemático: así como hay DCP que requieren de ‘acción positiva’ del Estado (p.e. el derecho a la asistencia electoral), también hay DESC ligados DCP como la libertad (p.e. el derecho a la huelga), a veces mejor defendidos si el Estado se abstiene de intervenir (Cançado Trindade, 2001: 98; Forsythe, 2000: 112).

¹³ El IIDH ha realizado investigación sobre factores que inciden sobre candidatos, partidos políticos, o funcionarios en el cumplimiento o inclusión de temas de derechos humanos en sus agendas. Asimismo, ha propuesto investigar el comportamiento de las personas pobres en los procesos electorales y la relación entre participación política y pobreza, el acceso al voto. También se ha reflexionado con respecto a la participación política de los pueblos indígenas y afrodescendientes y el respeto a su cosmovisión, entre

Asimismo, es importante analizar la jurisprudencia interamericana reseñada en el segundo capítulo en relación con la interdependencia entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos. En efecto, a través de diversos fallos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho una interpretación amplia del derecho a la vida, incluyendo un análisis de las obligaciones positivas de garantizar una vida digna. Es significativo que dicho estándar surge precisamente en relación con un caso donde sus víctimas eran “niños de la calle”, viviendo en una situación de extrema pobreza en Guatemala. De otra parte, la jurisprudencia y los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han impulsado un entendimiento de los derechos civiles y políticos como herramienta fundamental para la exigibilidad de los derechos sociales, particularmente en lo referente a temáticas de acceso a la justicia, acceso a la información y participación.

2. Callejón con salida: la (falsa) contraposición entre derechos individuales y colectivos

Aunque el multiculturalismo constituye una realidad etnocultural de gran cantidad de países - la mayoría -, el Estado-Nación (y en ese sentido América Latina y el Caribe no son la excepción) se ha convertido en el paradigma histórico que ha permitido explicar cómo surgió el “sistema internacional” contemporáneo¹⁴. En el Ecuador, sin embargo, pueblos indígenas como los Awá, Chachi, Cofán, Epera, Karanki, Kayambi, Kichwa Amazónicos, Natabuela, Otavalo, Panzaleo, Secoya, Tsáchilas y Wankavilkas, entre otros, coexisten con afro-descendientes y mestizos, para formar una identidad “nacional” conocida hoy como el “Estado-Nación ecuatoriano”. En Guatemala, 22 comunidades lingüísticas de la familia maya interactúan con la Xinka y la Garifuna. Y en Bolivia, convencionalismos catalogan al país como andino y altiplánico (formado mayoritariamente por las culturas Quechua y Aimara) relegando a los 36 pueblos indígenas que forman esa “nación boliviana”, muchos de los cuales provienen del Chaco y de la Amazonía.

El modelo occidental del Estado-Nación bajo el cual se han constituido los Estados latinoamericanos ha negado históricamente el derecho de autodeterminación a los pueblos indígenas. Puesto que en los países latinoamericanos se inició, contrariamente a la experiencia Europea, la cimentación nacional heredada del orden colonial de forma simultánea con la edificación del Estado (Chesterman, Ignatieff, & Thakur, 2004: 1), y puesto que hasta hace poco los derechos individuales y colectivos fueron vistos como mutuamente excluyentes, se generaron injusticias estructurales, en

otros.

¹⁴ Martínez Cobo indica que se entiende por “comunidades, pueblos y naciones indígenas las que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y pre-coloniales que se desarrollaron en su territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o parte de ellos” (Lázaro Estrada, 2009: 8).

donde se privilegió, al menos en la retórica, la protección de derechos individuales en detrimento de los colectivos¹⁵. En América Latina y el Caribe, esto implicó construir Estados-Nación, negando los derechos culturales de grupos étnicos – indígenas y afrodescendientes que siguen siendo hoy más pobres que otros grupos -, y reforzando su exclusión política, socioeconómica y cultural.

El eje del debate en torno a los derechos individuales y colectivos ha cambiado recientemente para concentrarse no tanto en un diálogo entre el liberalismo (defensor del individuo) y los comunitaristas (promotores de los valores colectivos), sino en una discusión a lo interno del liberalismo. Al respecto, se ha observado en las democracias europeas y en América del Norte que aquellos grupos que han exigido que se respeten los derechos de las minorías, y que a menudo basaron sus reivindicaciones en el reconocimiento de la existencia de su cultura por medio de la preservación de su idioma, sus prácticas, y sus identidades, han sido coherentes con los principios del liberalismo.

Habría que ver hasta qué punto esta observación es válida en América Latina y el Caribe, aunque existen indicios que apuntan en esa dirección. Las reivindicaciones del movimiento indígena costarricense, por ejemplo, que incluyen la recuperación de tierras y territorios, el acceso y control de los recursos naturales, el acceso a su cultura, y la autonomía (Lázaro-Estrada, 2009: 32), no parecen contradecir los postulados sobre los que se basa el Estado-Nación costarricense los cuales pueden ser considerados como “liberales” (a pesar de mantener un Estado confesional). En Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, y Perú, los movimientos indígenas contemporáneos no están articulados alrededor de “utopías anárquicas” indigenistas. Por el contrario, se trata, en su mayoría, de grupos y organizaciones comunitarias que luchan por una “modernización” que terminaría con las secuelas del orden colonial y con la exclusión civil inherente a la época republicana. En suma, los movimientos indígenas modernos reivindican los derechos humanos universales: contra la discriminación racial, se reafirma la igualdad del Indio; contra las fuerzas que lo mantienen en la dependencia, se busca su libertad y responsabilidad; y contra la humillación y la violencia, se contraponen la dignidad (Bot, 2004: 1-2, 4).

Hoy, se acepta la idea que la autonomía del individuo, y su capacidad para

¹⁵ La pregunta clave aquí es: ¿Cual es la prioridad que se le debe dar a la libertad individual? Por un lado, los liberales señalan al respecto que los individuos deberían ser libres de decidir con respecto a su propio concepto de lo que es una vida buena, y se alienta todo tipo de “liberación” de cualquier situación de limitación. Desde un punto de vista moral, se argumenta que el individuo tiene primacía sobre la comunidad, es decir que esta última se justifica sólo si contribuye al bienestar del primero. Los comunitaristas, por otro lado, aseguran que no existen individuos autónomos, sino “incrustados” en roles y relaciones sociales. Siguiendo a Emile Durkheim y a Alasdair McIntyre, por ejemplo, se señala que son estructuras culturales exógenas al individuo las que determinan lo que los miembros del grupo entienden por “bueno” y “malo”. La comunidad es mucho más que la agregación de los individuos, por lo que privilegiar la autonomía de los mismos equivale a destruir la comunidad. Para mayores detalles, ver (Kymlicka, 2003: 31; Collins, 1994: 190; McIntyre, 1984: 213-216).

elegir libremente, están ligadas al acceso, la prosperidad y florecimiento de su cultura, así como del respecto concedido por parte de otros grupos etnoculturales (Kymlicka, 2003: 34-35). Y así como hay que promover interdependencia entre DCP y DESC, también hay que asegurar complementariedad entre derechos individuales y colectivos, nunca antinomia y compartimentación (Cançado Trindade, 2001: 100). Si el fin del Estado, en su concepción liberal, es garantizar principios como la libertad e igualdad de los individuos, y si se reconoce la pertenencia del ciudadano a diferentes grupos, entonces “el mejor modo de entender los derechos de las minorías [y, en general, los derechos colectivos] pasa por concebirlas como mecanismos para proteger a las minorías [y a las colectividades afectadas, de] posibles injusticias” (Kymlicka, 2003: 34-35).

En el segundo capítulo se hace una reseña de la jurisprudencia interamericana en relación con reparaciones colectivas a pueblos indígenas. Este es un ámbito donde es posible apreciar la interacción entre derechos individuales y la protección colectiva de algunas comunidades y pueblos indígenas. Como se verá, estas reparaciones comprometen a los Estados con la superación de la discriminación estructural que reproduce la subordinación de un determinado grupo de especial protección.

1.2 Pobreza y Derechos Humanos. ¿De qué estamos hablando?

a) Hacia una definición integral de la pobreza: reflexiones preliminares

El concepto de pobreza es uno de los más polémicos de las ciencias sociales. Su medición, por ejemplo, tarea a la que se han aproximado múltiples actores, no ha logrado generar consenso intersubjetivo, aunque sí existe acuerdo sobre el hecho que se trata de un fenómeno multidimensional, cuya medición tiene una incidencia sobre las recomendaciones para solucionarlo (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2008: 7). Si se hace esta medición según criterios exclusivamente nacionales, se dificulta los análisis comparados, ya que el “costo de la vida” y las “necesidades básicas” necesarias para tener una “vida digna”, por ejemplo, no son las mismas en todos lados: ser “pobre” en Canadá no es lo mismo que serlo en Haití. Organismos internacionales han optado entonces por proponer otras opciones.

El Banco Mundial, por ejemplo, estableció líneas de pobreza internacionales de USD 1 y USD 2 (en términos de la Paridad de Poder de Compra de 1993), que permiten comparar los niveles de pobreza en diversos países. La propuesta, sin embargo, no dejó de generar controversia; además de desconocer el hecho que las “necesidades básicas” varían en el tiempo y el espacio, “Se consideran en pobreza absoluta todas aquellas personas que viven con menos de \$1 diario y en pobreza relativa aquellas que viven con

menos de \$2 diarios” (Medina, 2007 3-4)¹⁶. ¿Pero hasta qué punto es válido considerar “no pobre” a un individuo que genera \$ 2.1 diarios? El PNUD, que trabaja el enfoque del Desarrollo Humano Sostenible desde 1990, ha elaborado su propia propuesta de aproximación al tema, constituida por tres ángulos – el ingreso, las necesidades básicas, y las capacidades¹⁷.

Más allá de la praxis de las agencias de cooperación internacional, se debe reconocer que los debates teóricos no hacen más que rendir testimonio de la complejidad del ejercicio de definir el fenómeno. Autores como Spicker, por ejemplo, han identificado doce significados del concepto de “pobreza” (necesidad, patrón de privaciones, limitación de recursos, nivel de vida, desigualdad, posición económica, clase social, carencias de seguridad básica, ausencia de titularidades, exclusión, y juicio moral) y los han reagrupado en cuatro categorías (ver cuadro 1, pág. 19). En general, existe la idea que la pobreza es el resultado combinado de “una ausencia de crecimiento económico y [de] falta de acceso a determinados servicios públicos, especialmente en salud y educación” (Lázaro-Estrada, 2009: 16).

En lo concreto, sin embargo, no está claro en donde la pobreza comienza a poner en duda la dignidad de una persona. ¿A partir de qué umbral es posible afirmar que la pobreza pone en riesgo la vigencia de los derechos humanos para un individuo o colectividad en particular? La mayoría de tipologías que podrían dar respuesta a esta pregunta son clasificaciones incompletas que proponen nuevas aproximaciones para aprehender la pobreza, pero que no hacen más que ilustrar las múltiples divergencias que existen al tratar un tema en donde los juicios de valor coexisten con la generación de conocimiento científico: “privaciones severas”, “mínimo decente”, lo “aceptable” (y lo “inaceptable”) son solo algunos ejemplos de la aseveración anterior.

Pero además, el significado del concepto de “pobreza” puede variar según los lentes culturales con los que se observe. Siempre será posible concluir, aplicando cualquiera de las metodologías aquí mencionadas – líneas de pobreza y necesidades básicas insatisfechas -, que muchos

¹⁶ La misma entidad empleó una metodología de evaluaciones participativas de pobreza, en donde pobres de 23 países identificaron y describieron, a través de 20 000 testimonios, el fenómeno de la pobreza, el cual fue desagregado en diez dimensiones: “estilos de vida precarios, áreas excluidas, problemas físicos, relaciones de género, problemas en las relaciones sociales, falta de seguridad, abuso por parte de aquellos en el poder, instituciones desempoderadas, organizaciones comunitarias débiles y limitaciones en las capacidades de los pobres” (Spicker, 2009: 303). Dicho método está más cercano al de las necesidades básicas insatisfechas (NBI). Al respecto, es importante tener claras las implicaciones conceptuales de utilizar uno u otro método. Si se utiliza, por ejemplo, el de las “líneas de pobreza”, se asume que el “hogar” es la unidad básica de producción y de consumo, mientras que si se privilegia el enfoque de las “necesidades básicas insatisfechas”, se deben valorar indicadores como el hacinamiento, la condición de la vivienda, el acceso a agua potable, y otros, en relación con la densidad poblacional en el área en donde se pretende medir la pobreza. Para mayores detalles al respecto, ver: (Castillo, 2008: 17).

¹⁷ El Desarrollo Humano sostenible se define como “el proceso de ampliación de las opciones de la gente. Las más fundamentales consisten en vivir una vida larga y sana, tener educación y disfrutar de un nivel decente de vida. Entre otras opciones adicionales se incluyen la libertad política, la garantía de otros derechos humanos y diversos ingredientes del respeto por sí mismo, incluido lo que se ha llamado la capacidad para mezclarse con otros sin “avergonzarse de aparecer en público” (Medina, 2007: 1).

afrodescendientes e indígenas latinoamericanos son “pobres”. Sin embargo, también es delicado aproximar el fenómeno en la población indígena a partir de los conceptos hasta ahora expuestos, ya que se trata de nociones occidentales lejos de una neutralidad cultural (Castillo, 2008: 18)¹⁸. El mismo argumento podría ser aplicado al debate con respecto al “derecho al desarrollo”, otro concepto occidental a partir del cual se estipula que todos tienen “derecho” a participar en los procesos que consolidan las “libertades fundamentales” (Lázaro-Estrada, 2009: 9), sin siquiera preguntarse si no se está ejerciendo un “imperialismo cultural” que desconoce otras definiciones de dignidad¹⁹.

De acuerdo con el Consejo Indígena de Centroamérica (CICA), “nuestros pueblos y culturas poseen desde siempre sus propios conceptos acerca de la felicidad, el progreso y la convivencia humana, naturaleza, y el universo” (Castillo, 2008: 20). Por ello, es más apropiado referir al derecho a un “desarrollo con identidad”, que focalice en la comunidad y en la importancia de proteger la autonomía cultural para potenciar el acceso individual y colectivo a los beneficios del desarrollo y de exigencia de justicia. Desde este punto de vista, disminuir la pobreza en Estados multinacionales implica entonces proteger los derechos colectivos para que los individuos puedan realizarse, por medio de un mayor acceso a los beneficios derivados del desarrollo: “el respeto a la identidad cultural propia de distintos grupos sociales y la valoración de la diversidad, son también factores fundamentales en la realización de los derechos culturales, que en este aspecto se construyen sobre el eje de los derechos relacionados con la protección del idioma, la historia, y las tierras propias (IIDH/CEPAL, 1997: 37), y que también forman parte del entorno que hace que un individuo se desarrolle en dignidad.

Durante el 2007 y el 2008, el IIDH desarrolló un ejercicio de exploración conceptual que le permitió identificar, entre otras cosas, dos enfoques con respecto al concepto de pobreza, el conservador y el progresista (Pérez Murcia, 2008: 1). El primero define la pobreza como un fenómeno básicamente individual y utiliza los indicadores de necesidades e ingreso para su medición. Desde este punto de vista, un individuo es pobre porque no quiere trabajar o por actitudes que denotan poco interés en progresar. Por

¹⁸ Para el Pueblo panameño Dule, por ejemplo, no existe el concepto de “pobreza” en cualquiera de las definiciones sintetizadas en el Cuadro 2. Por el contrario, “dentro de la cultura Dule, todos trabajan en conjunto, en unidad, en solidaridad, en reciprocidad, y en complementariedad que caracterizan la economía y la cultura Dule” (Castillo, 2008: 21). Lo que sí podría existir es *burba gwale* (pobreza espiritual), *deadgine* (pobreza del ser) y *duikwa bukwardgine* (pobreza de la conciencia comunitaria).

¹⁹ Citando a Abdul Aziz Said, el (IIDH, 2009: 23) señala que *“El derecho al desarrollo es un proceso a través del cual los seres humanos escogen y crean un futuro dentro del contexto de sus propios ambientes para crear una sociedad creativa. Se preocupa de la dignidad del individuo, por un nivel apropiado de auto estima y por el establecimiento de instituciones idóneas para estos fines. Las metas del desarrollo son realizar el potencial humano para sociedades y seres humanos plenos; su éxito depende de la satisfacción de estas metas. Un país desarrollado es aquel donde los obstáculos a la libertad humana, la comunidad y la creatividad han sido eliminados tanto como es posible; donde las instituciones sociales, económicas, políticas, y culturales permiten, apoyan y estimulan la libertad, la comunidad y la creatividad; donde existe una norma aproximada a la igualdad en dignidad y respeto por todas las personas y grupos, así como un nivel adecuado de vida casi igual para todas las personas”*.

los indicadores de pobreza asociados a esta concepción, concluye que se es pobre cuando la persona “no alcanza un determinado umbral de ingreso o cuando presenta alguna de cinco necesidades consideradas socialmente como básicas”²⁰. La concepción progresista de la pobreza, en contraste, considera que la pobreza es un fenómeno social-estructural con efectos colectivos que impide tanto a los individuos como a las colectividades, llevar una vida digna (IIDH, 2009: 13-14).

La pobreza, entonces, no es sólo una cuestión de privaciones materiales, sino que es, como indica Amartya Sen, (2000) un fenómeno vinculado a la reducción de las capacidades para llevar una vida que todos consideramos deseable y, desde la perspectiva del IIDH, se trata de un fenómeno multidimensional que incluye la pobreza física, social, la capacidad reducida a gozar las libertades, el trauma acumulado y, por supuesto, la pobreza económica (IIDH, 2009: 7, 11).

²⁰ Se trata de: pisos, techos y/o paredes de la vivienda inadecuados; falta de servicios públicos; inasistencia escolar; hacinamiento crítico [...]; y dependencia económica (Pérez-Murcia, 2010: 2).

Cuadro 1: Doce significados del concepto de “pobreza”

Categoría	Significado	Definición
Pobreza como concepto material	Necesidad	Existe un “núcleo de necesidades básicas” y de otras carencias (bienes y servicios) que cambian en el espacio y tiempo. La pobreza es una privación de bienestar físico y mental por falta de recursos económicos. Puede ser absoluta o relativa.
	Patrón de privaciones	No toda necesidad equivale a pobreza: para aprehender mejor el fenómeno se debe analizar el tipo de necesidad, la duración de la privación, y el efecto agregado a largo plazo de múltiples privaciones temporales.
	Limitación de recursos	La pobreza refiere a la falta de recursos para adquirir bienes que se necesitan. La ONU la ha definido como “la condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios” (ONU, 1995: 57).
Pobreza como situación económica	Nivel de vida	Según la OIT, un individuo o familia es pobre cuando sus ingresos o consumo (el “nivel de vida”) está por debajo de un estándar que Rowntree llamaría “el mínimo decente”. El Banco Mundial califica de pobre a todo aquel incapaz de alcanzar el “nivel de vida mínimo”.
	Desigualdad	Un individuo es pobre cuando está en desventaja con respecto a otros. Cierta grado de desigualdad lleva a que individuos tengan niveles de vida inferiores a lo “aceptable”. La desigualdad acarrea pobreza cuando la distancia económica entre los más ricos y los más pobres sobrepasa el “nivel crítico”.
	Posición económica	Los pobres son una clase social: desde un ángulo Marxista, se trata de los marginados de la propiedad de los medios de producción; desde la perspectiva Weberiana, son los excluidos o dependientes económicamente.
Pobreza como condiciones sociales	Clase social	Los roles sociales están intrínsecamente ligados a la noción de clase social (esta concepción estigmatiza y condena la pobreza, por lo que ha sido criticada).
	Dependencia	El pobre es dependiente de los servicios

		sociales.
	Carencias de seguridad básica	Una “carencia de seguridad básica” puede ser vista como una “necesidad”, aunque también como una “vulnerabilidad”. Sin embargo, no existe relación directa entre pobreza y vulnerabilidad.
	Ausencia de titularidades	La falta de vivienda, por ejemplo, no refiere a la ausencia de casas, sino a la falta de acceso a un domicilio digno. Los que tienen “titularidades” (acceso a bienes y servicios) no son pobres.
	Exclusión	En el paradigma de la exclusión, la pobreza se define como una serie de relaciones sociales que impiden a los excluidos tener una participación “normal”. No se habla solo de privación, sino también de estigmatización y de rechazo social.
	Pobreza como juicio moral	La pobreza es una privación severa que rebasa límites moralmente aceptables. Su definición implica entonces un juicio de valor, por lo que se dificulta alcanzar consensos con respecto al significado del concepto.

Elaboración del autor, basado en: Paul Spicker (2009). Definiciones de pobreza: doce grupos de significados. In P. Spicker, S. A. Leguizamón & D. Gordon (Eds.), *Pobreza: un glosario internacional* (pp. 291-306). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 292-300); Luis Eduardo Pérez Murcia (2008). Pobreza, derechos humanos y políticas sociales. San José (Costa Rica): Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2.

En enfoque del IIDH se basa en tres postulados que pueden en sí mismos fungir como hipótesis de trabajo:

1.3 Postulados

- a) La pobreza denigra la dignidad de la persona (IIDH, 2009: 13). Difícil de tratar “científicamente” por cuanto la “dignidad” – lo “humano irreductible” según Boutros-Boutros Ghali, es una subjetividad normativa, este postulado es fundamental porque permite ligar el estudio de los derechos humanos a las teorías de la justicia, sobre todo de aquellas que señalan que la democracia liberal es el régimen político moralmente justificable por cuanto garantiza la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, sin distinción de género o estatus social. Si la pobreza tiene que ver con la ausencia de oportunidades para disfrutar de una vida digna (IIDH, 2009: 12, 24) y con la negación de un “empoderamiento” que

posibilite la participación en política (IIDH, 2009: 18), se puede entonces concluir que es una situación injusta. Asimismo, tal como se ha señalado y se profundiza en el siguiente capítulo, la jurisprudencia interamericana ha entendido el derecho a la vida como un derecho a la vida digna, lo cual resalta las obligaciones positivas que tiene el Estado de garantizar a cada individuo lo necesario para no vivir en extrema pobreza.

- b) **La pobreza es una construcción social.** Este argumento se puede resumir de la siguiente forma: la precariedad a la que son expuestos los seres humanos, y que está asociada a la pobreza, no es natural, sino creada por las instituciones, que se insertan en patrones culturales y estructuras socioeconómicas que influyen en las políticas públicas. Según esta hipótesis, la pobreza sería el resultado del incumplimiento del Estado de proteger y garantizar los derechos de los ciudadanos, según el principio de igualdad legal que será analizado más adelante. Y, desde un punto de vista colectivo, la pobreza de sectores como los afro-descendientes e indígenas son la consecuencia de políticas públicas que sistemáticamente han violado los derechos de estos grupos. Es entonces posible erradicar la pobreza, en sus diversas manifestaciones, por medio de la formulación de políticas públicas basadas en el principio de la exigibilidad de los DCP y DESC (IIDH, 2009: 8, 11, 13; (Pérez Murcia, 2008: 3, 8), que tiendan a disminuir las desigualdades para así potenciar una distribución de los recursos más equitativa, pero que tiendan también a reponer la dignidad perdida de aquellos grupos históricamente excluidos²¹. Esto se relaciona con lo que se expondrá en el siguiente capítulo sobre la superación de un concepto de igualdad formal en la jurisprudencia interamericana, para incluir a su vez un concepto de igualdad material en el que se visibilicen las situaciones de discriminación estructural, tal como ocurre en el caso “Campo Algodonero” emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en los casos sobre pueblos indígenas, la defensa del derecho a la identidad cultural abarca la protección de los diversos derechos vulnerados.
- c) **Existe una relación de interdependencia entre pobreza y violación de derechos humanos.** Este postulado sugiere que la pobreza no sólo es expresión de la violación de derechos humanos, sino que también es causa, ya que reduce la capacidad de los individuos y colectividades a defender, por sus propios medios, sus

²¹ Las luchas de los Mapuche en Chile, por ejemplo, no se centran solamente en problemas socioeconómicos – la recuperación de tierras, la defensa de la comunidad contra las empresas extractoras de recursos naturales, y contra la acción del Estado, sino que buscan, como muchos otros movimientos latinoamericanos, el reconocimiento estatal de que existe una deuda nacional hacia los indígenas, y que la identidad indígena es un componente esencial de la identidad nacional chilena (Bot, 2004: 6).

DCP y DESC. Así, la superación de la pobreza requiere de la vigencia y respeto de derechos humanos vistos integralmente; *“ser pobre no sólo significa la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas, también supone estar excluido de la oportunidad de desarrollar capacidades para desenvolverse productiva y creativamente en la sociedad, así como estar limitado en la posibilidad de hacer efectivas las propias reivindicaciones”* (IIDH, 2009: 13-14). Dicho postulado debe ser demostrado. Puede, efectivamente, existir una relación entre *pobreza y violación de derechos humanos*, pero es imprescindible coleccionar la evidencia empírica que permita no sólo demostrar la validez de esta hipótesis, sino también corroborar que se trata de una relación de interdependencia. Al respecto, y como se analiza en el siguiente capítulo, los casos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con la ejecución de niños de la calle (Guatemala), la muerte de varios niños en el Instituto de Reeducción del Menor (Paraguay) y la violencia contra niños y jóvenes en las calles (Honduras), son un ejemplo de esta interacción entre pobreza y violación de derechos humanos.

a) Postulado 1: Todos los seres humanos somos, desde un punto de vista moral y legal, iguales

Dado que la *“dignidad”* es intrínseca al individuo y objeto de respeto, entonces su irrespeto es generador de injusticia, ya que algunos seres humanos tendrían vidas *“más dignas”* que otros. Por consiguiente, toda aproximación a los derechos humanos desde el ángulo de la pobreza está incompleta si no se abarca la cuestión de las desigualdades, término que refiere más específicamente a las comparaciones entre grupos (López Arellano, 2005: 4). Por supuesto, cada sociedad y cada grupo social construyen históricamente su concepto de lo inaceptable, lo injusto, y lo evitable (López-Arellano, 2005: 5-6). Sin embargo, en términos generales, toda discriminación basada en el género o la identidad étnica de un individuo es injustificable, ya que contradice el principio de igualdad de todos los seres humanos.

La idea que la violación de los DESC está ligada a una injusticia fundamental, implica además una teoría, así sea embrionaria, de la justicia (Beetham, 2000: 119). Para entender mejor este argumento, es útil recordar que la idea de *“igualdad”* es tan importante como la de *“libertad”* en el liberalismo político: una sociedad de desigualdades no puede ser libre, y una distribución desigual puede ser moralmente injusta desde la perspectiva de la libertad.

Según (Hobbes, 1971: 122, 154), el ser humano es igual por naturaleza, mientras que para Rousseau la igualdad es sobre todo un objetivo político a alcanzar por medio de un contrato social que crea una igualdad legal para temperar las desigualdades naturales (edad, fuerzas y debilidades del cuerpo y del espíritu). Las desigualdades morales o políticas, concluye Rousseau, son las principales fuentes de injusticia de las sociedades modernas (Rousseau, 1971: 51, 251). Locke, por su parte, indica que existe una ley natural que rige en el estado de naturaleza, y que se basa en principios de igualdad (Locke, 1994: 4; (Mairet, 1993: 144).

Ya en el siglo XX, mientras que Rawls señalara que las desigualdades naturales no deberían influir en la distribución de la riqueza, y deberían ser objetivo de compensación. Dicho de otro modo, el objetivo del contrato social de Rawls es crear una igualdad de oportunidades que permita que todos los individuos, a pesar de sus desigualdades naturales, tengan la misma posibilidad de llevar una vida digna. Según el autor, las expectativas más elevadas de los más favorecidos se justifican sólo si éstas forman parte de un plan para aumentar las expectativas de los menos favorecidos, y si se alcanza una situación en donde es imposible mejorar la condición de ciertas personas sin agravar, al mismo tiempo, la de otras (Rawls, 1997: 101, 106). En palabras de Isaías (Berlin, 1988: 174): si mi libertad, la de mi clase social, o la de mi país, depende de la opresión de otros individuos, clases sociales, o países, entonces el sistema que permite esta situación es injusto e inmoral. Es precisamente porque no puede existir dignidad de unos a expensas de la dignidad de otros, que, desde un punto de vista filosófico, los derechos humanos sólo pueden ser más que universales.

b) Postulado 2: La pobreza y las desigualdades son construcciones sociales

La desigualdad implica que una sección de la población ha sido relegada a la pobreza, negándosele las oportunidades para alcanzar las condiciones económicas que otros disfrutaban. En palabras de Debraj Ray, quien es citado por (Nel, 2006: 691), *“economic inequality is the fundamental disparity that permits one individual certain material choices, while denying another individual those very same choices”*. Es precisamente aquí que sale a relucir la interconexión entre aspectos civiles y políticos, por un lado, y los económicos, sociales y culturales, por el otro. No sólo el principio de interés y respeto igual implica, como se explicará más adelante, un piso mínimo de bienestar económico, sino que además *“The state has an appropriate interest in redressing market-generated inequalities because a ‘free market’ system of distributing resources is actively backed by the state, which protects and enforces property rights”* (Howard & Donnelly, 1986: 805).

El principio de igualdad ligado al estudio de la relación entre derechos humanos y pobreza debe reconocer las relaciones de opresión y dominación que han existido en los últimos siglos, y que impiden que los grupos menos favorecidos aprendan y utilicen sus recursos sociales satisfactoriamente (Young, 1990: 38) para llevar una vida digna. Desde una perspectiva de género, por ejemplo, se puede acotar que “igualdad” significa no sólo “igualdad de oportunidades” en el acceso a roles definidos por los hombres (en una “sociedad pública patriarcal” en donde un contrato sexual previo relegó a las mujeres a la esfera privada), sino también igualdad de oportunidades, para que las mujeres puedan crear roles sociales, o para establecer roles andróginos igualmente atractivos para hombres y mujeres (Kymlicka, 1999: 264).

c) *Postulado 3: La pobreza como causa y efecto de violación de derechos humanos*

Las desigualdades económicas tienden a transformarse en desigualdades políticas, ya que los “más favorecidos” tienen un poder desproporcionado de negociación y en la formulación de políticas públicas, influyendo las acciones del Estado para que estas estén a la medida de sus intereses, con lo cual se ensanchan las brechas entre ricos y pobres (Rueschemeyer, 2004: 79). El principio de igualdad requiere entonces que el Estado intervenga activamente para neutralizar las desigualdades injustificadas creadas por el mercado (Howard & Donnelly, 1986: 806): *“In the most highly unequal countries economic inequality goes in hand with disproportionate access to public power and positions of influence, and procedural rules are often skewed in favor of the economically privileged. In these societies, social inequality [...] is often a ‘trap’ from which generation after generation of the same people cannot escape, disrupting their potential for human development and the economic growth prospects of the society to which they belong”* (Nel, 2006: 690-691).

Por otro lado, es un fenómeno estructural que perpetúa estructuras de injusticia caracterizadas por desigualdades en las oportunidades para vivir una vida digna. La pobreza no es sólo cuestión de “malnutrición y las enfermedades sufridas en la niñez, [de] menos años de escolaridad y [de] más baja calidad de la educación [que] a menudo condenan a quienes crecieron bajo estas circunstancias a permanecer en la pobreza durante el resto de su vida” (IIDH, 2010: 1), sino también de la negación del desarrollo con identidad, y de sus plenas potencialidades, que proviene de un acceso desigual permanente a los medios y mecanismos de participación política.

En Costa Rica, por ejemplo, la UNICEF ha reportado que la mortalidad infantil tiene una media de 13.1 en cantones con alta presencia indígena (cuando el promedio nacional es de 9.2); en el cantón de Talamanca, en donde se ubica

la mayor población indígena del país, la media llega a 18.4 (Lázaro-Estrada, 2009: 25). En América Latina y el Caribe, se sabe que las mujeres hacen con frecuencia trabajos menos pagados y que los hombres, los cuales tienen acceso más frecuente a trabajos mejor remunerados, de mayor jerarquía (IIDH/CEPAL, 1997: 28). Altos niveles de desigualdad (40% o más en el índice de Gini) merman las perspectivas de crecimiento, ya que inhibe las posibilidades de reestructuración económica y frena el desarrollo del capital humano²².

2. Derechos Humanos y regímenes políticos

2.1 ¿Qué es la “democracia”?

Como se precisa en el siguiente capítulo, la Carta Democrática Interamericana, explícitamente en su Preámbulo, señala que “la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”. Asimismo, la Carta Democrática, en su parte III, se concentra específicamente en la relación entre “Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”, precisando que “La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (artículo 11), “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia (artículo 12). Asimismo, se establecen las siguientes obligaciones:

Artículo 13. La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consubstanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio.

Artículo 14. Los Estados Miembros acuerdan examinar periódicamente las acciones adoptadas y ejecutadas por la Organización encaminadas a fomentar el diálogo, la cooperación para el desarrollo integral y el combate a la pobreza en el Hemisferio, y tomar las medidas oportunas para promover estos objetivos.

²² Se ha argumentado que altos niveles de inequidad favorece la acumulación de capital por parte de las élites y que los pobres no pueden contrapesar dichas condiciones sociales a causa de su poco empoderamiento. Se producen entonces distorsiones en el mercado crediticio (a favor de las élites), lo cual lleva a menores inversiones en capital humano (creando entonces nuevos catalizadores de desigualdad). Esto se traduce luego en desequilibrios en el consumo, incitando la creación, por un lado, de pequeños mercados de consumo de bienes de lujo y, por otro lado, el desarrollo del sector informal de la economía (exclusión económica), que no hace más que reforzar el círculo de exclusión y desigualdad. Ver (Nel, 2006: 698-700).

Artículo 15. El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del Hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

a) Acción colectiva y reparaciones ante las injusticias

Un régimen democrático permite al individuo, por medio de la acción colectiva, reclamar y obtener reparaciones ante injusticias económicas, sociales, y/o culturales. Cuando Przeworski (1992: 125-126) indica que la democracia es un sistema que permite que se procesen conflictos sin que los actores se maten o linchen entre sí, los conflictos a los que se refiere el autor son, en general, socioeconómicos. Dicho de otro modo, la democracia permite resolver conflictos relacionados con las desigualdades y la pobreza. *A contrario sensu*, si la democracia no puede aportar solución a los conflictos sociopolíticos, entonces no tiene razón de ser.

Ahora bien, para que los principios de la democracia liberal generen condiciones de estabilidad, deben darse dos tipos de autonomía. Por un lado, el actor racional, sea este individual o colectivo, debe ser independiente de cualquier consideración exógena. En democracia, la posibilidad de compensación ante el sistema judicial (basada en la idea que los ciudadanos tienen derechos) existe, pero para materializarla los actores colectivos deben ser capaces de definir autónomamente sus intereses y obtener los medios necesarios (financiamiento, apoyo movilizado, y otros) para alcanzarlos; “This compensation of the impact of social and economic inequality requires [...] that the organizations are relatively autonomous from dominant groups and responsive to their constituencies” (Rueschemeyer, 2004: 86). Este punto es fundamental ya que aunque se indica que “la acción colectiva ha sido estratégica en el logro de sentencias, promulgación de leyes y formulación de políticas y programas de desarrollo enfocados en la dimensión de la pobreza” (IIDH, 2009: 27), se olvida que es importante examinar el tipo de participación que se está desarrollado (McCormick & Mitchell, 1997: 512)²³. En suma, “If the deprivation of capabilities entailed by extreme poverty means that many are hard-pressed to exercise their autonomy in many spheres of their life, then there seems to be something wrong, both morally and empirically, in posing that democracy has nothing to do with such socially-determined impediments” (O'Donnell, 1998: 4-5).

²³ Varios casos de los expuestos por participantes al XXVI Curso Interdisciplinario demuestran cierto grado de efectividad de la acción colectiva para hacer valer los derechos desde la dimensión de la pobreza. Tal es el caso del Programa Alta de Connecticut (presentado por Cabanillas) y el de inconstitucionalidad del cobro en la Universidad Simón Bolívar de Venezuela (presentado por Pérez).

En la Venezuela del Pacto de Punto Fijo, por ejemplo, la participación y contestación políticas no se dieron según los términos de la democracia liberal. Por el contrario, el “Pacto de advenimiento Obrero-Patronal” concluido en 1958 entre el patronato y el Comité Sindical Unificado (CSU) detuvo las protestas socioeconómicas por medio de una negociación directa con los trabajadores que estableció un sistema corporativista de distribución de las rentas petroleras, bajo la dirección de los partidos mayoritarios, a saber Acción Democrática (AD) y el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) (Porrás-Ponceleon, 2000: 5-6). Actualmente, un esquema similar ha sido adoptado por el régimen “bolivariano”, quien substituyó la clientela de la “partidocracia tradicional” ligada al “puntofijismo” por una nueva élite ligada al chavismo. Recuérdese que por corporativismo se entiende “a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created by) the State and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange of observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports” (Schmitter, 1974: 13).

Por otro lado, en vista que el Estado liberal debe garantizar, como mínimo, la vigencia de la universalidad de los principios de libertad e igualdad inherentes al contrato social moderno, este debe también ser autónomo de intereses particulares. El Estado “...es el único actor potencialmente universalista, y para actuar en nombre el interés general precisa estar aislado de las presiones sociales y capacitado para realizar las políticas que considera las mejores” (Przeworski & Limongi, 1994: 168). Como indicaba John Stuart Mill (1999: 94), una sociedad de iguales no puede existir si todos los intereses en competencia no son considerados equitativamente. Y aquí, la independencia del Poder Judicial es fundamental. No sólo garantiza ésta la aplicación del principio de igualdad en las interacciones políticas, sino también la protección de los actores políticos y de los ciudadanos ante la acción del Estado. En palabras del IIDH, “para que la democracia tenga un resguardo institucional es imprescindible que la acción política se vea acompañada de la posibilidad de tener acceso a los tribunales, al menos potencialmente. Esa actuación judicial puede consistir en la declaración de que una omisión estatal constituye una violación del derecho de que se trate, por una parte, y en el emplazamiento al Estado a realizar la conducta debida” (IIDH, 2009: 26);

En América Latina y el Caribe, sin embargo, y ante el ideal de un Estado autónomo, se erigen “Estados reales” sin capacidad técnica para dirigir procesos políticos y económicos internos e internacionales capaces de producir una reducción de las desigualdades y de la pobreza. En principio, esta observación es todo menos sorprendente, ya que desde Platón y Aristóteles se sabe que la equidad formal no es suficiente (O'Donnell, 1998: 6), y por ello son necesarias políticas públicas que equilibren ciertas desventajas que afectan a los campesinos, trabajadores, mujeres, y actores no privilegiados, para que tengan éstos las mismas opciones que la élite

económica de ejercer sus derechos. Esto, a su vez, es el producto de un Estado proactivo en materia económica. En América Latina y el Caribe, sin embargo, no sólo políticas con estas características no son la regla – los Estados son en muchos casos herramientas de familias o pequeñas sectas más interesadas en defender sus privilegios (Chesterman et al., 2004: 2) que el interés general –, sino que además las pocas intervenciones estatales que existían, así fuesen estas clientelistas, fueron limitadas por el Consenso de Washington.

2.2 *El Estado latinoamericano y el Estado Democrático de Derecho*

a) *Estados fuertes, Estados débiles, y colapsos estatales*

Según Max Weber, el Estado es el depositario del monopolio en el uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado.²⁴ Autores como Robert Rotberg señalan que la principal misión del Estado-Nación es brindar “bienes públicos” a los ciudadanos que viven dentro de sus parámetros territoriales, iniciando por la seguridad humana, el bien más importante, y continuando con los DCP (que permiten la participación ciudadana en los procesos políticos), y bienes públicos como infraestructura, educación, y salud (Rotberg, 2003). Ahora bien, algunos Estados logran cumplir mejor con estas funciones que otros²⁵. Aquellos que logran brindar bienes públicos de calidad – seguridad humana, DCP y DESC –, son calificados como “Estados fuertes”, mientras que en donde los bienes públicos son obtenidos por medios privados a causa de un vacío de autoridad, se puede hablar de un “Estado en colapso”. Entre los dos, existen “Estados débiles”, en donde puede haber DCP sin DESC o viceversa, la infraestructura (calles, autopistas, puertos, aeropuertos) es insuficiente, y la seguridad está garantizada a diversos grados. En el continente americano, Estados como el Canadiense y, en menor medida, Chile, entran en la primera categoría, mientras que Haití forma parte de la segunda; entre los dos, se encuentra la mayoría de países latinoamericanos. El Estado salvadoreño, por ejemplo, no tiene la misma capacidad administrativa para brindar servicios públicos que el Estado canadiense; sin embargo, en El Salvador el Estado controla el conjunto de su territorio, algo que ha escapado históricamente al Estado colombiano. Un Estado incapaz de ejecutar políticas públicas debe ser considerado no como un asunto burocrático en el corto plazo sino como un problema institucional de largo plazo (Rueschemeyer & Evans, 1985: 51).

²⁴ Esa “legitimidad” implica que no sólo es necesario reforzar las capacidades del Estado para aplicar la ley, sino además garantizar que la forma en la que se protejan los derechos ciudadanos sea “democrática”. Como se sabe en América Latina y el Caribe, “*the consolidation of state power can be used in the name of national security and law and order to suppress individual, group or even majority demands on the government, and to plunder the resources of a society*” (Chesterman et al., 2004: 2).

²⁵ Esta idea está basada en el postulado según el cual para ser eficaz, el Estado necesita de un aparato burocrático desarrollado y profesional, el cual es el producto de un delicado y complejo proceso de construcción estatal a largo plazo (lo cual implica que no todo estado posee las capacidades burocráticas que necesita cuando las necesita) (Rueschemeyer & Evans, 1985: 48-49).

Una de las lecciones del periodo 1980-2000, momento durante el cual se aplicaron programas de ajuste estructural en varias partes del mundo - América Latina y el Caribe incluida -, es la necesidad de viabilizar Estados de forma tal que por lo menos puedan proteger y dar seguridad a sus poblaciones (Tschirgi, 2003: 11). En ese sentido, autores como (Fukuyama, 2004: 20) señalan que, en retrospectiva, se puede concluir que el énfasis acordado por el Consenso de Washington a la reducción del sector público congeló la agenda de construcción del Estado, en un momento en donde, además, aumentaron las expectativas ante el (re)surgimiento de regímenes democráticos. La brecha entre expectativas crecientes de la población ante este nuevo marco institucional y las capacidades decrecientes del Estado producto de la aplicación de los enfoques y medidas neoliberales, explican en mucho el “desencanto democrático” al que se han enfrentado diversas democracias de la tercera ola²⁶. Dicho de otro modo, y refiriéndose a las capacidades del Estado y a sus áreas de acción, “while the optimal reform path would have been to decrease the scope while increasing strength, many countries actually decreased both scope and strength” (Fukuyama, 2004: 26; López-Arellano, 2005: 3), en su estudio sobre el efecto de la aplicación de preceptos neoliberales a los sistemas de salud, refiere a una paradoja socio-sanitaria, definida como la desfinanciación de los sistemas públicos de salud que provoca un deterioro del servicio²⁷.

b) Vigencia del Estado Democrático de Derecho

La estabilidad producto de la gestión pacífica de conflictos es no sólo el resultado del respeto de instituciones por parte de los actores individuales y colectivos, sino también de la naturaleza democrática de dichas reglas del juego (O'Donnell, 2004: 34). Kritz resume la idea de la siguiente forma: “It is essential [...] to distinguish between the rule of law and simply rule by law. Broad concepts like democracy and the rule of law can easily be distorted. Even totalitarian regimes frequently use law as a tool in their arsenal of mechanisms for social control” (Kritz, 1996: 587). Según O'Donnell, el Estado Democrático de Derecho garantiza el respeto de lo DCP por medio de la

²⁶ Por ejemplo, ver: (Cerdas, 1992). Una ola de democratización es un proceso de cambio institucional que inicia en un marco autoritario y termina, idealmente, en la adopción de reglas democráticas. Se refiere a “ola” cuando, a nivel mundial, el número de transiciones del autoritarismo hacia la democracia es mayor al número de transiciones que van de la democracia hacia el autoritarismo. Desde un punto de vista histórico, se han identificado tres olas. La primera (1828-1926) corresponde a las democratizaciones de Europa y América del Norte. La segunda (1943-1962) incluye países como Alemania occidental, Austria, Corea del Sur, Italia, y Japón. Se incluyen aquí casos como el de Costa Rica y Guatemala. La tercera inicia en Europa del Sur (España y Portugal) a inicios de la década 1970, cuando colapsan las dictaduras de Franco y Salazar. Entre cada ola, se observan movimientos de regresión democrática (por ejemplo, en Guatemala luego del golpe de Estado contra Arbenz). Para más detalles, ver: (Huntington, 1991).

²⁷ Habrá que añadir que el impacto del neoliberalismo va más allá de las capacidades del Estado, para abarcar la definición misma de los bienes y servicios a los cuales tiene *derecho* la ciudadanía. En el caso de la salud, el neoliberalismo mercantiliza este derecho e incita a la exclusión para respetar los criterios gerenciales de gestión de los servicios. En este modelo, “los pobres reciben atención focalizada a través de paquetes básicos y los no pobres resuelven sus necesidades de atención en el mercado, profundizando los procesos de exclusión y el acceso limitado a servicios de calidad (López-Arellano, 2005: 3).

puesta en vigencia de los tres mecanismos de imputabilidad anteriormente mencionados (ver nota # 22), y que tienen como meta la afirmación de la equidad política de los ciudadanos y su protección de los abusos de las autoridades públicas²⁸. Nótese que un Estado Democrático de Derecho implica igualdad en dos sentidos: por un lado, la igualdad existe porque la ley fue establecida con anticipación y es objeto de regulación por medio de normas constitucionales; por el otro, los derechos y obligaciones establecidas se basan en el principio (universal) de ciudadanía, que convierte a los individuos en personas legales en pie de igualdad (O'Donnell, 2004: 33). Además, sólo cuando rige el Estado Democrático de Derecho, existe imputabilidad vertical (social y electoral) y horizontal (pesos y contrapesos institucionales), sin lo cual es imposible empoderar a los ciudadanos²⁹.

The Rule of Law -or Estado de Derecho- should be conceived not only as a generic characteristic of the legal system and the performance of the courts, but also, and mostly, as the legally based rule of a democratic state. This entails that there exists a legal system that is itself democratic, in three senses: 1) It upholds the political rights, freedoms, and guarantees; 2) it upholds the civil rights of the whole population; 3) it establishes networks of responsibility and accountability which entail that all public and private agents, including the highest state officials, are subject to appropriate, legally established controls of the law fullness of their acts (O'Donnell, 2004: 36).

El “Estado Democrático de Derecho” permite entonces entender a la democracia no sólo como un asunto de instituciones, sino también como una relación entre ciudadano y autoridades. Es la garantía de DCP la que permite a la democracia transformar individuos en ciudadanos, es decir en agentes

²⁸ La noción de Estado de Derecho no es sinónima de *État de droit*, o *Rule of Law*, cuyo sentido es mejor capturado por la expresión “Estado Democrático de Derecho”. En su acepción minimalista, indica O'Donnell, (2004: 33, 36), “Rule of Law” refiere a la ley pública y escrita, que es promulgada por una autoridad competente previamente a los hechos que son objeto de regulación, y que es “limpiamente” implementada por el Poder Judicial. Contrariamente al *État de droit* o a la idea de *Rule of Law*, es entonces, la idea de que “derecho” no implica que éste sea democrático (por ejemplo, la Constitución de Pinochet fue considerada, en su momento, como el “derecho” vigente en Chile). Pero además, las expresiones en francés o inglés suponen que no existe brecha, o que esta es mínima, entre las formalidades constitucionales y las realidades sociopolíticas. Por “limpia aplicación” de la ley, O'Donnell refiere al hecho que la implementación administrativa (o adjudicación judicial) de la ley es equivalente en casos similares, ejecutada sin tomar en cuenta consideraciones de clase, estatus, o cantidades relativas de acumulación de poder, y según procedimientos preestablecidos, conocidos, y que permiten que los intereses y percepciones individuales sean expresados en cada caso. Basado en Joseph Raz, (O'Donnell, 2004: 35) define entonces varias características que deben tener las leyes para ser consideradas democráticas, entre las que se encuentran las siguientes: (a) estas deben ser prospectivas, abiertas, y libres; (b) deben ser relativamente estables; (c) su elaboración debe estar enmarcada por procedimientos claros, estables, y conocidos; (d) la independencia del Poder Judicial debe estar garantizada, y (e) las cortes deben ser fácilmente accesibles. Un Estado Democrático de Derecho es entonces un aparato burocrático que se rige y aplica eficazmente normas legales que tienen esas características.

²⁹ Para una discusión, ver: (Smulovitz & Peruzzotti, 2000: 147-158; Castaño & Ramírez, 2007: 47-68; O'Donnell, 1994: 34-41; O'Donnell, 2004: 37).

con derechos y deberes. Pero es también la garantía de DESC que permite a los individuos ejercer esos derechos. La lógica es completamente diferente a la de otros regímenes políticos. Contrariamente al corporativismo, por ejemplo, y en su calidad de ciudadano, una persona no es la destinataria de políticas asistencialistas, sino un ciudadano digno, en igualdad de derechos y oportunidades que sus similares (O'Donnell, 2004: 38), y que tiene derechos que el Estado debe respetar, proteger, y promover: *“Democracy is not only a (polyarchival) political game but also a particular mode of relationship, between state and citizens, and among citizens themselves, under a kind of rule of law that, in addition to political citizenship, upholds civil citizenship and a full network of accountability”* (O'Donnell, 1998: 17).

El mismo argumento es válido a nivel de los derechos colectivos: no es legítimo alcanzar objetivos ligados a la construcción del Estado-Nación *“excluyendo o quitando poder a minorías, como tampoco es hacerlo imponiendo costes y cargas a grupos que a menudo se encuentran ya en situación desfavorecida”* (Kymlicka, 2003: 11). En los países multinacionales, el Estado debe tratar en igualdad de condiciones a las diferentes colectividades que participan en el proceso de construcción plurinacional. Como se indicó anteriormente, la democracia ofrece a los pobres la oportunidad de obtener reparación por medio de la acción colectiva (Przeworski, 1992: 127). Pero para que el sistema funcione, los derechos y obligaciones ligadas a la ciudadanía política deben estar en vigencia como característica intrínseca a la persona legal (O'Donnell, 2004: 32-33, 36); *“In a democratic equilibrium, the protagonists obey the verdicts of the polls and limit their actions to those enabled by law. They participate in a competition that is regulated by rules and they obey the results [...] Democracy, in a well-known phrase, is the ‘only game’ in town”* (Przeworski, 2005: 269).

c) *La brecha entre la América Latina y el Caribe que queremos y la que tenemos*

Existe actualmente en América Latina y el Caribe, como lo largo de su historia colonial y post colonial, un estado de desprotección de los pobres. No solamente es que en la región, como decía Monseñor Oscar Romero, no tengan ellos voz, sino que pocas veces han tenido quien los escuche (Pérez Murcia, 2010: 4). Los pobres latinoamericanos no *“tienen acceso a servicios de protección jurídica ya sea por desconocimiento de sus derechos, por falta de recursos, por barreras geográficas o por la precariedad e ineficiencia de los servicios de justicia que los llevan a la re-victimización e indefensión”* (IIDH, 2009: 21). Por supuesto, la naturaleza excluyente de las democracias liberales de finales del Siglo XIX e inicios del Siglo XX, el corporativismo propio al populismo al periodo 1950-1960, y el autoritarismo de los años 1960-1970 explican, en buena medida, esta situación³⁰. Con la llegada de la

³⁰ La llamada época liberal de fines del siglo XIX e inicios de siglo XX corresponde a una serie de

tercera ola de democratización a América Latina y el Caribe, crecieron las expectativas de reparación de las injusticias históricas. ¿Cómo es posible explicar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en la América Latina y el Caribe de hoy?

Tres argumentos han sido desarrollados para dar respuesta a esta interrogante. En primer lugar, si se adhiere a la idea que la tercera ola de democratización ha llegado a su fin, dos razonamientos pueden ser explorados. Al estudiar la “calidad” de las democracias, se pueden estudiar cinco dimensiones ligadas a la “buena gobernanza” – la decisión electoral, la participación, las respuestas a la “voluntad popular”, la “responsabilidad” y la soberanía, pero se puede también partir de bases metodológicas cuestionadas, como lo son los indicadores de democracia de *Freedom House*³¹. En síntesis, los expertos no han llegado a un acuerdo con respecto a la mejor forma de definir y medir la “calidad” de la democracia. Desde este ángulo, el IIDH ha argumentado que la cuestión de la pobreza en América Latina y el Caribe “es un problema de la calidad de la democracia, porque en la pobreza están los mayores índices de ausentismo, desertión”, y a menor educación, menores son las capacidades de la ciudadanía para ejercer su libertad de expresión, a formarse de una opinión con respecto a sus gobernantes, y a mostrarse interesado por preservar el régimen democrático (Cuéllar, 2009: 4).

Ahora bien, y siempre suponiendo que las transiciones han terminado, si los “puntos de llegada” de las transiciones no corresponden, en su mayoría, a democracias liberales, es posible elaborar tipologías de regímenes políticos. El ejercicio aquí no apunta a medir el “grado” de democracia alcanzado, sino la distancia existente entre el régimen real de un país, y el ideal-tipo de poliarquía definido por autores como Dahl. La teoría de la transición a partir de autoritarismos señaló, desde su publicación inicial, que estos procesos de cambio político pueden ser bloqueados, revertidos, terminar en algún tipo de autoritarismo o de “régimen híbrido”, o dirigirse hacia una “alternativa revolucionaria” (O'Donnell & Schmitter, 1988: 19)³².

democracias restringidas, que lejos de otorgar derechos (universales), limitó la ciudadanía según consideraciones de educación, estatus social, y/o género. El populismo del periodo 1940-1960 abrió el sistema político a todos los “excluidos” del momento (clases medias emergentes, obreros urbanos sindicalizados, etc.), pero no incluyó las áreas rurales o sectores minoritarios (indígenas, afrodescendientes) que continuaron siendo excluidos. La reacción autoritaria a los “excesos del populismo” de los años 1970 corresponde a la llegada al poder de una (nueva) élite que buscó “despolitizar” la política. En casos como Chile, este periodo correspondió a la llegada al poder de la élite financiera tecnócrata educada en Chicago. En la mayor parte de países latinoamericanos, estos actores accedieron al poder en la época de la apertura democrática. La aplicación de las recetas del Consenso de Washington empeoró la exclusión económica de numerosos sectores sociales.

³¹ Para mayores detalles con respecto a las cinco dimensiones, ver: (Joffres, 2007). Para una discusión con respecto a las limitantes y variaciones del concepto de gobernanza, ver: (Dingwerth & Pattberg, 2006). Para una investigación sobre la calidad de la democracia basada en los indicadores de Freedom House, ver: (McClintock & Lebovic, 2003).

³² El concepto, que refiere a un régimen híbrido caracterizado por la presencia de mecanismos de imputabilidad vertical y ausencia de imputabilidad horizontal, fue desarrollado por (O'Donnell, 1994) (O'Donnell, 1997). Para una discusión sobre los regímenes políticos latinoamericanos, ver Mainwaring, Brinks, y Pérez Liñán (Mainwaring et al., 2001).

Desde un punto de vista metodológico, la adopción o rechazo de cada una de estas alternativas tiene un impacto sobre la forma de aprehender la relación existente entre los regímenes políticos y la violación de derechos humanos. Una baja calidad de la democracia podría ser el resultado de la violación de derechos humanos, como también la violación puede ser el producto de una democracia de “mala calidad” (como, de hecho, parece indicar el IIDH en la cita antes mencionada). Sin embargo, si se acepta que el resultado de la tercera ola de democratizaciones en América Latina y el Caribe es, en la mayoría de los casos, “regímenes híbridos”, en donde el respeto o irrespeto de derechos humanos depende de configuraciones institucionales específicas, entonces se abren nuevas puertas de investigación. Deberá recordarse aquí que las probabilidades de violencia son mayores en los regímenes híbridos que en los democráticos y autoritarios, ya que mientras el autoritarismo “resuelve” el problema de las demandas socioeconómicas por medio del debilitamiento de la capacidad de los ciudadanos organizados para reivindicar, la democracia no puede, por su misma naturaleza, bloquear las demandas ciudadanas, y desconocer o rechazar los DESC (IIDH/CEPAL, 1997: 15). (Regan & Henderson, 2002: 130). En síntesis, existen actualmente en América Latina y el Caribe configuraciones institucionales que obstaculizan el respeto y la protección de los derechos humanos.

Cuadro 2: Debilidades del Estado Democrático de Derecho en América Latina y el Caribe

Con respecto a las leyes vigentes	A pesar de las reformas propulsadas en los últimos treinta años, siguen existiendo en América Latina y el Caribe leyes y regulaciones administrativas discriminatorias contra mujeres, miembros de comunidades indígenas, y varios grupos minoritarios como los GLBTT.
Con respecto a la aplicación de la ley	La ley es manipulada e instrumentalizada en contra del "enemigo". A <i>contrario</i> , los privilegiados se sustraen de la ley, según la vieja tradición latinoamericana de ignorar o reinterpretar la ley, siempre a favor de la elite y en contra de los grupos relegados.
Distorsiones en la relación entre las agencias estatales y los ciudadanos ordinarios	La ilustración más clara es la del pobre que trata de obtener los servicios a los que tiene derecho como ciudadano cuando interactúa con la burocracia estatal. Mientras los privilegiados elaboran estrategias para evitar este contacto (recurriendo a menudo al mercado); el pobre, que no tiene opción, no sólo debe luchar para obtener lo que debería ser derecho, sino que además debe tolerar el desdén con el que en muchas ocasiones es tratado, en clara afrenta a su dignidad.
Obstáculos a la accesibilidad al Poder Judicial y al "debido proceso"	En la mayoría de países latinoamericanos, el Poder Judicial está lejos del ciudadano y es, además, lento, costoso, inentendible e inaccesible.
Vacíos estatales	En muchos lugares (en zonas rurales alejadas, zonas fronterizas, o en la periferia de las zonas urbanas), puede haber presencia de empleados públicos y edificios estatales, pero no existe vigencia de la legalidad democrática.

Fuente: Guillermo O'Donnell (2004). Why the Rule of Law Matters. *Journal of Democracy*, 14(4), 39-41. Ver también: Guillermo O'Donnell (1998). *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.

En segundo lugar, si se adhiere a la idea que la transición no ha terminado - aquí la dificultad es la contraria a la anterior, es decir concebir la democratización como un proceso infinito e inacabado -, entonces también es posible argumentar que existen hoy en día en América Latina y el Caribe

condiciones para una mayor violación de derechos humanos. Por supuesto, queda aún por indicar - y el reto es aquí tan complejo como el de definir la "calidad" -, qué se debe entender por "consolidación" democrática. En efecto, si se argumenta que los regímenes políticos siguen en transición, es porque se concluye que no se ha llegado al punto a partir del cual se puede afirmar que la democracia se ha consolidado, lo que significa que al menos se tiene claro a dónde se debe trazar la línea. Sin embargo, es posible argumentar que durante los periodos de cambio político, la incertidumbre y el riesgo aumentan porque las demandas sociales, anteriormente reprimidas, pueden expresarse, en un marco en donde aún no existen los canales institucionales necesarios para garantizar una gestión pacífica de conflictos (Busumtwi-Sam, 2004; Carothers, 2007: 16; Mansfield & Snyder, 2007: 5). Dicho de otra forma, aunque a largo plazo la democracia favorezca el respeto a los derechos humanos, a corto plazo, y en el contexto de una transición, es de esperar que un proceso de democratización sea acompañado por un aumento de la violación de los mismos³³.

En tercer y último lugar, si se presume que el resultado de las transiciones latinoamericanas ha sido la consolidación, a nivel institucional, de democracias representativas, es decir si se desea argumentar que existen "democracias" en todos los países latinoamericanos, es necesario introducir en el análisis la diferencia entre las instituciones formales y las interacciones sociopolíticas reales. Cuando Przeworski, (2005: 267) señala que las constituciones no son ni suficientes ni necesarias para garantizar la supervivencia de la democracia (crear instituciones y hacer elecciones no implica que las reglas de derechos humanos y del juego democrático sean respetadas), lo que hace es darle la razón a Levitsky & Murillo (2005: 3), quienes afirman que los análisis sobre las instituciones políticas a menudo dan por un hecho que las reglas del juego son implementadas tal y como han sido aprobadas aun cuando no es extraño observar considerables variaciones del grado de respeto de las instituciones³⁴.

Ahora bien, más allá de las discusiones sobre el cambio político y los regímenes, e independientemente del enfoque que se privilegie, se debe recalcar que la debilidad de los Estados latinoamericanos no ha disminuido - más bien ha aumentado -, durante la tercera ola de democratización (O'Donnell, 1998: 11). En América Latina y el Caribe, la pobreza es "causa" de violación de derechos humanos (también) porque los pobres no tienen la capacidad para ejercer y hacer valer sus derechos, lo que normalmente está vinculado a la existencia de Estados débiles [son] incapaces de hacer valer

³³ Una discusión al respecto es desarrollada por Zielinski (1999: 213).

³⁴ Una forma de abordar el análisis del grado de "debilidad institucional" es desarrollando su estudio en dos variables, el grado de aplicación de las normas y la estabilidad. A partir de estos dos ejes, es posible identificar cuatro posibilidades teóricas: (a) instituciones formales estables están vigentes; (b) instituciones formales inestables están vigentes; (c) instituciones formales estables no están en vigencia; (d) instituciones formales inestables no están en vigencia. Mientras que (d) representa el tipo "puro" de debilidad institucional, (a) representa instituciones fuertes, en donde no existe brecha entre el *pays formel* y el *pays réel*. Para más detalles, ver: (Levitsky & Murillo, 2006).

las normas (democráticas) vigentes a nivel constitucional.

Cuando el Estado no puede garantizar que sus estructuras internas respeten los derechos de todos los ciudadanos, en condiciones de dignidad, igualdad, e inclusión, las políticas públicas no crean la igualdad de oportunidades que garantice una vida digna sin discriminaciones basadas en el género, la edad, la pertenencia a un grupo étnico determinado, o la preferencia sexual. En América Central, por ejemplo, existen contextos de debilidad de mecanismos de imputabilidad, una situación que forma parte de un fenómeno más general de debilidad de las “democracias centroamericanas” (Proyecto Estado de la Región, 2003: 195, 237). En otras palabras, ha existido a menudo en América Latina y el Caribe una brecha entre los países (democráticos) legales proclamados en las constituciones, y los países (no democráticos) reales (O'Donnell, 1997: 49) de las democracias restrictivas, los experimentos “socialistas”, y los populismos y autoritarismos que han caracterizado a la región a lo largo de su vida post-colonial. Además, se han registrado situaciones en donde una democratización a nivel nacional coexiste con enclaves autoritarios subnacionales. Áreas nacionales “no democráticas” y autoritarismo subnacional son un hecho en muchas democracias del mundo en vías de desarrollo y del post-comunismo (Gibson, 2006: 1-2, 4, 19; O'Donnell, 1998: 12). En estos casos de yuxtaposición de regímenes políticos, es muy probable que una de las primeras víctimas sean los Derechos Humanos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales.

3. Líneas generales de investigación: Recomendaciones preliminares

La investigación aplicada del IIDH debe inscribirse en las tendencias contemporáneas de pesquisa en ciencias sociales. En Ciencia Política, específicamente en el área de la Política Comparada, esto implica adoptar enfoques centrados en las instituciones, que sean sensibles a las brechas entre teoría y práctica, y que acuerden una importancia central al rol del actor político como agente del cambio. En el área de las Relaciones Internacionales, importantes son hoy en día las áreas de la (re)construcción estatal (“*State-Building*”), así como todo lo relacionado con la “buena gobernanza”. En el área del Pensamiento Político, muchos de los esfuerzos se concentran hoy, al menos en lo referente a los debates propios al liberalismo, en definir un punto de encuentro entre derechos individuales y colectivos, de las minorías frente a las mayorías (y entre minorías entre sí), integrando también elementos propios a la perspectiva de género. Y en la Ciencia Económica prima en la actualidad el enfoque del desarrollo sostenible, la gestión del conocimiento y la adopción de modelos de negocios inclusivos que, a la luz de la búsqueda de ganancias en el mercado, integre plena y establemente a poblaciones pobres a las cadenas productivas de las empresas, con el doble propósito de mejorar la rentabilidad de unas y las condiciones de vida de las otras, en una dinámica de ganar-ganar.

Partiendo de los supuestos que (a) pocas instituciones académicas están desarrollando este tipo de reflexión aplicada al caso latinoamericano; (b) las mujeres, indígenas, y afrodescendientes, mayoritarios en muchos países, así como otros grupos siempre minoritarios, son víctimas de abuso de sus DCP y DESC a lo largo y ancho de América Latina y el Caribe; y (c) el IIDHH puede continuar realizando investigación aplicada en todo el continente americano (lo cual brinda una óptica internacional construida desde una posición privilegiada en lo que a las posibilidades de realizar estudios comparados se refiere), este acápite se basa en la idea que el IIDH puede hacer una contribución mayor, diferente, y necesaria, a la comprensión de las relaciones entre pobreza y derechos humanos. Se articula en dos partes. En la primera, se identifican o especifican temas relacionados a la cuestión de la pobreza. Se ofrece también algunas ideas preliminares con respecto a un piso estándar mínimo de protección de derechos humanos concordante con el respeto a la dignidad de la persona humana. En la segunda, se formulan recomendaciones prácticas a corto plazo para orientar la investigación aplicada, y se define un corpus bibliográfico prioritario a explorar. El capítulo finaliza con una reflexión con respecto a la “praxis política” del IIDH.

Sin pretender ser exhaustiva, esta sección identifica cinco áreas de investigación aplicada en donde el IIDH puede posicionarse como un centro de convergencia de diversas agendas de investigación: (a) la “construcción del Estado”; (b) la cuestión de la “calidad de vida” y el “bienestar”; (c) la gobernanza; (d) la influencia de los modelos económicos en el respeto de los derechos humanos, y (e) los regímenes políticos. Como ejes metodológicos transversales, se hace imprescindible reflexionar sobre el tema de la sostenibilidad. Dicha prioridad se justifica al menos de dos maneras. En primer lugar, la historia política post-colonial de América Latina y el Caribe muestra progresiones y regresiones en términos de democratización, lo cual sugiere que las conquistas que se lograron en materia de DCP y DESC no han sido sostenibles. En segundo lugar, es urgente redoblar el esfuerzo para elaborar mejores conceptos e indicadores (Stiglitz, Sen, & Fitoussi, 2008: 8). Como entidad académica, es deber del IIDH no asociarse con una concepción o perspectiva específica, sino crear un espacio libre e imparcial de discusión. Sin embargo, ese mismo academicismo obliga a definir claramente los conceptos con los que se trabaja.

Si bien se trata de dar pasos hacia la clarificación conceptual, mucho trabajo queda por hacer, sobre todo si se toma en consideración que aquí se encuentra una de las fuentes potenciales de contribuciones del IIDH a las formas sobre cómo se concibe y se tratan los derechos humanos. Reflexionando por analogía al estudio presentado por (Stiglitz et al., 2008) con respecto a la calidad de vida y el bienestar, es posible señalar que los indicadores que se establezcan para medir el grado de respeto de derechos humanos en relación con la pobreza y la inequidad, deberán tomar en cuenta el grado de “sostenibilidad” de los mismos. ¿Cuáles son los vínculos entre el

funcionamiento de los modelos económicos vigentes y la generación o persistencia de la pobreza y la desigualdad? ¿Son estos modelos - sean estos neoliberales, capitalistas o bolivarianos y socialistas -, sostenibles a largo plazo en lo que se refiere al respeto de los DCP y de los DESC? Son estas preguntas las que se abordarán en las próximas páginas.

3.1 (De regreso a la cuestión de) Las capacidades del Estado

La reflexión que se desarrolló con respecto al rol del Estado en la protección de los derechos humanos es apenas embrionaria. Existe en política comparada una larga tradición de estudios sobre el rol del Estado en la economía y en la sociedad, y que van desde estudios marxistas y neo-marxistas - los estudios de Nikos Poulantzas con respecto a la "autonomía relativa del Estado" forman parte de los mismos -, hasta perspectivas que se inscriben en la tradición weberiana³⁵. Los temas específicos que se han abordado en esta tradición son múltiples, pero entre ellos se encuentra la cuestión de la capacidad Estatal y los factores que explican intervenciones ineficaces (Evans, 1985). Propuestas teóricas que podrían reexaminarse a la luz de los derechos humanos no sobran, y van desde identificar diferentes tipos de Estados basados en sus relaciones con la sociedad - Estados predadores vrs. Estados desarrollistas (Evans, 1995), hasta estudios similares a los de Charles Tilly, en donde se analiza el proceso de construcción de los Estados contemporáneos vis-à-vis las secuencias de surgimiento de los Estados europeos (ver, por ejemplo, (Migdal, 1988).

En lo que nos concierne, vale la pena recalcar que si el Estado es concebido como un sistema burocrático coercitivo, legal y administrativo, que va más allá del gobierno, y que intenta no solamente estructurar las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades públicas, sino también a lo interno de la sociedad civil (Skocpol, 1985: 7), su importancia para crear un contexto social más favorable a la protección de los derechos humanos es fundamental. Además, se señala actualmente que existen una serie de casos de falta de gobernanza - Haití es un caso evidente en el continente americano -, ligados a debilidades estatales (Eizenstat, Porter, & Weinstein, 2005: 1). Sería entonces pertinente profundizar la reflexión en esta dirección, ligándola a la cuestión de la gobernanza (ver más adelante para detalles con respecto a este último concepto).

3.2 Calidad de vida, bienestar y derechos humanos

Las investigaciones existentes en el campo de la calidad de vida identifican dos tipos de bienestar, a saber uno subjetivo y otro objetivo³⁶. A nivel

³⁵ Para una discusión, ver: (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985)

³⁶ En general, se entiende por "calidad de vida" y "bienestar" las condiciones materiales de vida (ingreso, consumo y riqueza), salud, educación, actividades personales (incluyendo el trabajo), la participación en la vida política, las relaciones sociales, el medio ambiente presente y futuro, y la inseguridad (económica y

subjetivo, el “bienestar” se liga a aspectos como la evaluación cognitiva de la vida, la satisfacción, a emociones positivas como el *orgullo*, y aspectos negativos como el sufrimiento y la inquietud (Stiglitz et al., 2008: 18). Dichas consideraciones pueden ser especialmente importantes para nuestros propósitos al teorizar con respeto a los derechos colectivos de grupos como la comunidad GLBTT. Si la pobreza no refiere solamente a los aspectos materiales, y si esta es también el resultado de la exclusión a derechos socioculturales de grupos específicos, entonces es válido interrogarse de qué forma la “dignidad” está ligada al “bienestar”. ¿No será que la dignidad es al bienestar como el hambre al alimento ingerido, o el anhelo de comprender a la educación recibida?, es decir, que mientras una (la dignidad) es la naturaleza humana y sus demandas, el otro (el bienestar) es la manera de satisfacerlas (condiciones materiales y espirituales para la existencia)

Un ejercicio conceptual en ese sentido permitiría sensibilizar la noción de “pobreza” a las experiencias vividas por grupos sociales específicos. Desde un punto de vista objetivo, la “calidad de vida” está relacionada a aspectos como la salud y la educación. Sin la primera, usualmente se considera que es imposible tener una “buena” vida, ello sin mencionar que ésta puede disminuir en duración. Existe también un consenso sobre el hecho que la educación produce una serie de beneficios individuales y colectivos³⁷.

Resulta entonces claro que esta discusión está relacionada a temas que fueron abordados en el capítulo anterior, como lo es la cuestión de la justicia. En efecto, el bienestar refiere también a una cuestión de capacidades, es decir a la posibilidad o libertad de todo individuo a escoger entre diversas opciones. Por supuesto, algunas “capacidades” son elementales, como la posibilidad de alimentarse o de escapar a una muerte prematura. Otras, sin embargo, tienen que ver con un nivel de educación que permita una participación política activa (Stiglitz et al., 2008: 46). Para vivir una vida libre de discriminación racial, religiosa, o sexual, los DCP y DESC deben estar garantizados. Desde un punto de vista metodológico, esta observación sugiere que más que elaborar indicadores “novedosos” que no harían más que incitar la tendencia a proponer metodologías concurrentes para estudiar fenómenos interrelacionados, haría bien el IIDH en apostar a un ejercicio que le permita hacer madurar el marco conceptual presentado en el capítulo anterior, de forma tal que se logren utilizar indicadores que ya se han desarrollando en otras agendas de investigación para medir fenómenos directamente relacionados a los derechos humanos.

3.4 La “gobernanza”

física) (Stiglitz et al., 2008: 16).

³⁷ Las personas educadas tienen, en general, una mejor salud, están menos expuestas al desempleo, mantienen mejores relaciones sociales, y participan más en la vida política. Y a nivel colectivo, las sociedades constituidas por miembros mejor educados son más estables y justas (Stiglitz et al., 2008: 49-51);

Los estudios sobre la “gobernanza” han aumentado en importancia desde mediados de la década de 1990. Como es el caso en la mayoría de conceptos aquí utilizados, se trata de una noción con múltiples referentes (Kazancigil, 2002: 121). La “gobernanza global”, por ejemplo, abarca los métodos de resolución de problemas colectivos que, según Rosenau, van más allá de las instituciones formales, involucran procesos de coordinación micro y macrosociales, y tienen efectos transnacionales (Dingwerth & Pattberg, 2006: 189-191). Se trata de *“un conjunto de regulaciones que no emanan de una autoridad oficial sino del desarrollo de redes cada vez más interdependientes”* (Éthier, 2003: 260). Sin embargo, a nivel nacional, y si por gobernanza se entiende la creación de redes basadas en el principio de resolución compartida de conflictos, una balanza “equilibrada” de intereses, y cánones compartidos de normas y valores sobre los que se asientan instituciones (Messner & Nuscheler, 1997: 36), es posible argüir que ésta no puede existir si no es en un contexto institucional democrático. En efecto, si la democracia es un régimen de resolución de conflictos, entonces en su ausencia es difícil establecer “redes interdependientes” de cooperación. No es por casualidad que (Doyle, 2007: 10) relaciona “gobernanza” a factores como el multipartidismo y las elecciones libres y limpias mientras que Nzongola-Ntalaja define los DCP como la base de la “gobernanza genuinamente democrática” (Nzongola-Ntalaja, 2004: 406). Por supuesto, y como ha sido el caso en otros puntos de nuestra discusión, se supone aquí que el Estado posee un mínimo de coherencia y de coordinación, es decir un mínimo de autonomía de los actores sociales para poder jugar un rol directivo (Rueschemeyer & Evans, 1985: 55).

Tres son los elementos que justifican una extensión del marco conceptual del IIDH en ese sentido. En primer lugar, “gobernanza”, “pobreza”, “Estado Democrático de Derecho” y “derechos humanos” están interrelacionados. En efecto, desde un punto de vista conceptual, términos como buena gobernanza, Estado Democrático de Derecho (*Rule of Law*), y democracia han sido empleados como sinónimos (Bassu, 2008: 21). Además, se ha indicado que la pobreza es explosiva para la gobernabilidad interna de sociedades con instituciones precarias. En segundo lugar, muchas de las violaciones de los derechos humanos tienen repercusiones internacionales, aunque haya tenido lugar en el ámbito de la política nacional. En el tema de las migraciones – un tema que afecta no sólo a los latinoamericanos en Estados Unidos sino también a los centroamericanos en México, a los nicaragüenses en Costa Rica, a los haitianos en República Dominicana, a los colombianos en Ecuador, y a los Bolivianos en Argentina, solo por mencionar algunos casos -, se señala que *“el ‘Estado expulsor’ ha violado el derecho al trabajo de sus ciudadanos, lo que genera la migración como oportunidad de cambio de la situación vivida [y que la] complejidad se amplifica, en la medida en que el ‘Estado receptor’, generalmente continúa violando el derecho al trabajo de los migrantes que han pasado a formar parte de la categoría de ‘ilegales’”* (IIDH, 2009: 21-22). En síntesis, muchas violaciones nacionales de derechos

humanos requieren respuestas multilaterales, lo cual llama a trabajar bajo esquemas de cooperación horizontal propios de la gobernanza. En tercer lugar, y a nivel de la praxis en materia de protección de derechos humanos, se ha señalado que las principales organizaciones promotoras y protectoras de los derechos humanos – Amnistía Internacional, Human Rights Watch, la Federación Internacional de derechos humanos, adquieren más eficacia cuando actúan en red (Forsythe, 2000: 18). Una “buena gobernanza” debería entonces estar ligada a contextos de mayor respeto a los derechos humanos, en donde el Estado, por medio de sus políticas públicas, funge como ente reductor de desigualdades y, por ende, de los niveles de pobreza. Es también en un marco de “buena gobernanza” en donde los actores políticos, sean estos nacionales o internacionales, tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos, al menos en materia de derechos humanos, de forma tal que se pueda obrar de forma coordinada tanto a nivel nacional como internacional.

3.5 Modelos económicos y derechos humanos

De la misma forma en que se desarrolló un debate en torno a la relación entre regímenes políticos y derechos humanos, es posible preguntarse sobre el impacto de los modelos económicos sobre los derechos humanos. Al fin y al cabo, el IIDH se ha propuesto replantear, siempre desde el ángulo de los derechos humanos, lo que *“tradicionalmente se ha buscado en la teoría del desarrollo, con tan malos resultados. Es decir, potenciar factores contribuyentes a crear un mejor entorno social con recursos para infraestructura, salud y educación de alta calidad, acceso pronto y costo eficiente a la justicia, fortalecimiento institucional y responder a las demandas de medios de vida”* (IIDH, 2009:33).

Décadas atrás se argumentó que los Estados ofrecen, en el contexto del capitalismo, una contribución única (que trasciende la lógica del mercado) y necesaria (porque el sistema capitalista la requiere) para el desarrollo y la producción de “bienes colectivos” que el sector privado (Rueschemeyer & Evans, 1985: 61) no es capaz de producir. De hecho, no hay democracia que, después de haber generado un ingreso *per cápita* superior a USD 6055 sobre una base anual, haya sucumbido ante el autoritarismo³⁸. Recuérdese además que la reducción de las desigualdades puede convertirse en un instrumento para fomentar un crecimiento económico que permita reducir la pobreza (Nel, 2006: 703) de forma sostenible, tratando con dignidad a los ciudadanos. En sentido contrario, también se ha argumentado que el Estado (neoliberal) minimalista es, por definición, un violador de DDDH; *“Liberalism’s dual*

³⁸ De hecho, entre 1951 y 1990, la esperanza de vida de una democracia en un país con ingreso per cápita inferior a USD 1000, era de seis años; aquellas nuevas democracias cuyos ciudadanos tenían un ingreso de USD 1001 a 3000 podían esperar sobrevivir 18 años; finalmente, a 46 años se establecía la esperanza de vida de las democracias que generaban entre USD 3001 y 6055 para cada uno de sus ciudadanos (Przeworski, 2005: 253).

pursuit of autonomy and equality is replaced in minimalism by a single-minded pursuit of autonomy understood largely as the social guarantee of the broadest possible sphere of private action, virtually irrespective of its social consequences" (Howard & Donnelly, 1986: 807)³⁹. En suma, explorar la relación entre "modelo económico" y derechos humanos es pertinente y necesario.

3.6 Cerrando el círculo de reflexión: de regreso a la cuestión de los regímenes políticos

Existe una tensión entre los principios de universalismo de los derechos humanos, y la variedad de regímenes políticos presentes hoy en América Latina y el Caribe. Actualmente, se desarrollan en la región experimentos revolucionarios cuyo común denominador es la oposición a la democracia liberal, o al menos a las democracias que existieron en América Latina y el Caribe en periodos anteriores. Existe, en estos casos, una tendencia a organizar la participación política según principios corporativistas, lo cual implica el establecimiento de una estructura de dominación destinada a reorganizar la participación de la sociedad civil en torno a, y bajo el control del gobierno, para reinventar desde lo macro (un país) hasta lo micro (el individuo)⁴⁰ en torno a un proyecto de sociedad "revolucionario". Ahora bien, el Estado no evoluciona de forma desconectada al régimen. Dicho de otro modo, de la misma forma que un "Estado Democrático de Derecho" sólo puede existir en democracia, otros regímenes requieren de otros tipos de Estado para implementar las reglas del juego. Si el Estado tiende a ser una expresión de pactos, a actuar coherentemente como una unidad corporativista, a convertirse en una arena de expresión de conflictos sociales, y a auto-presentarse como el guardián de intereses "universales" (Rueschemeyer & Evans, 1985: 48), entonces es válido suponer que un régimen corporativista adecuará al Estado para convertirlo en instrumento que posibilite la obtención de los objetivos del régimen.

4. De las "escalas ideales" o los "pisos mínimos" en materia de derechos humanos

Una *polis* constituida por la ciudadanía es, como se explicó en el capítulo anterior, inherente a un régimen democrático, definido en el sentido poliárquico del término. En efecto, *"La representación política es parte*

³⁹ Si el inicio del neoliberalismo como programa político data de inicios de la década de 1970, cuando el primer choque petrolero precipitó el fin de los acuerdos de Bretton Woods, entonces parece existir una relación entre el modelo económico y el respeto de los derechos humanos. Diversos investigadores han concluido que las desigualdades han aumentado en al menos 73 países durante las tres o cuatro últimas décadas del siglo XX (Nel, 2006: 695).

⁴⁰ Para mayores detalles, ver: (Williamson, 1989: 207-218);

integrante de la calidad de vida. Intrínsecamente, la posibilidad de participar en calidad de ciudadanos y de tener un rol en la elaboración de políticas, de oponerse sin temor y de expresarse contra lo que se considera erróneo [...] sirve de correctivo para los poderes públicos: puede obligar a los dirigentes y a las instituciones públicas a dar cuentas por sus actos [...] y a llamar la atención sobre las carencias importantes” (Stiglitz et al., 2008: 55). No regresaremos aquí a la teoría de la imputabilidad, pero sí es importante recalcar que un Estado Democrático de Derecho es fundamental para formar ciudadanos que, por medio de su acción colectiva, puedan rectificar injusticias. Habrá que añadir que un sistema de justicia imparcial y funcional – elemento intrínseco a un Estado Democrático de Derecho –, es imprescindible para aplicar la regla democrática tal y como ha sido pactado. De más está decir, el Estado debe ejercer el monopolio efectivo de la fuerza a lo largo y ancho del territorio bajo su jurisdicción⁴¹. En suma,

In assessing the rule of law and its linkages with democracy [...] one should begin by defining a point below which, through there may be some rule by law, there is no rule of law. Having established more or less approximately such a cutting point, what lies above it is a multidimensional continuum showing the degrees (or levels) to which, along the various dimensions into which the concept has been disaggregated, it may be said that the rule of law exists... (O'Donnell, 2004: 43).

Basados en la idea de que *“Even the most elementary form of democracy requires a certain zone of autonomy within which decision making can take place”* (Rueschemeyer, 2004: 77), es posible identificar tres prerequisites a la existencia de ciudadanía que le den vida, a través de la participación política, a los principios democráticos vigentes en el marco de un Estado Democrático de Derecho (condición *sine qua non*). La idea central aquí es que crear las condiciones para una mayor protección de los derechos humanos implica elaborar estrategias de incidencia a lo interno de cada país, para mejorar la “calidad” de las democracias latinoamericanas o para convertir a los regímenes híbridos en algo más cercano a la democracia liberal.

- **Las necesidades mínimas en lo que refiere a la dignidad humana.** Todo ser humano tiene derecho a un acceso a lo que le permite sobrevivir (alimentación, agua potable), a la vestimenta, y a

⁴¹ La lucha por la igualdad de género y por el reconocimiento de los DCP a la comunidad GLBTT en América del norte y en Europa valida esta interpretación, por cuando se refiere aquí a grupos organizados que, en un marco democrático, lucharon por derechos que les fueron reconocidos, y que posteriormente mantuvieron su movilización para exigir que las prácticas del Estado se adecuaron a los requerimientos que les fueron reconocidos desde un punto de vista formal. Fue de esta forma que se lograron conquistas sociales como el derecho al trabajo en caso de embarazo, el reconocimiento cívico a las uniones de parejas del mismo sexo, y el respeto a costumbres ancestrales consideradas como parte integrante de las identidades indígenas, y que resultaron en una mejor “calidad de vida”, o en “vidas más dignas”, para los integrantes de estos sectores sociales.

un trabajo que le permita generar los recursos para sufragar estas necesidades. Recuérdese que tanto los defensores de las necesidades básicas como los teóricos de los derechos humanos aceptan el “núcleo mínimo de derechos” debe ser delimitado por el derecho a la alimentación (de acuerdo a las necesidades nutritivas), a la vestimenta, a la salud primaria, al agua potable, a la educación, al menos a niveles básicos, y al acceso no-discriminatorio (Beetham, 2000: 122) a estos bienes.

- **El derecho a la salud.** En palabras de IIDH, *“La salud tiene la característica de ser un derecho en sí mismo y condición habilitante para el ejercicio de otros derechos. En ningún otro derecho se observa tan claramente la interdependencia y el carácter integral de los derechos humanos...”* (IIDH, 2009: 15). Sin salud, es difícil estar en condiciones de trabajar, aunque sea éste un trabajo digno.
- **El derecho a la educación.** Como lo indica el IIDH, *“La educación es un derecho fundamental y factor decisivo para combatir la pobreza, si esta se concibe de manera multidimensional [...] El combate a la pobreza es más que redistribución de riqueza en términos económicos”* (IIDH, 2009: 15). Pero además, la lógica contraria también en cierta. Cuanto mayor es el grado de exclusión a nivel de la educación, mayores serán las desigualdades y la **pobreza**. En efecto, *“Those who are favored by education and their position in the Networks of information have clear advantages over those less favored. Furthermore, the claim of unequal distribution of knowledge holds also for the background knowledge necessary for judging and absorbing the flow of information and for the ability to resist spin”* (Rueschemeyer, 2004: 85).
- **Requisito sine qua non para que este núcleo esté vigente: la existencia de un Estado Democrático de Derecho.** La vigencia del Estado Democrático de Derecho puede ser analizada a través de cinco dimensiones: (a) el grado de vigencia del sistema legal a lo largo y ancho del territorio nacional, lo cual implica aplicación no-discriminatoria de la ley democrática, sin consideraciones económicas, de estatus social, de género, de origen étnico, o de preferencia social⁴²; (b) el Estado, en todas sus manifestaciones (federal, nacional, local, Ejecutivo, Legislativo, Judicial) debe tratar con respeto a todos los individuos; (c) el poder judicial debería estar alejado de la influencia del Ejecutivo, el Legislativo, o intereses privados; debería también estar dispuesto a reconocer normativas internacionales en materia de reconocimiento de derechos humanos, de género, de la niñez, y otros. Debería también el Poder Judicial tomar las medidas necesarias para

⁴² Se puede considerar a una sociedad libre de discriminación cuando ninguno de estos factores incide en la atribución de una ventaja (Kymlicka, 1999: 257).

asegurarse que los pobres tengan el mismo acceso a las cortes que los que no son pobres⁴³; (d) debe existir una poliarquía, es decir el derecho a la participación y contestación políticas; y (e) deben existir mecanismos que minimicen la impunidad de las víctimas de violencia por parte de los cuerpos de seguridad del Estado (O'Donnell, 2004: 43-45). Se recordará, una vez más, que este ideal está todavía lejos de ser una realidad en América Latina y el Caribe⁴⁴. Habrá que recordar, como de principio a fin se ha insistido, tal y como se expresa en la figura 1, que estos factores son interdependientes en la concepción moderna de los derechos humanos.

CAPITULO II: La relevancia del tema de la pobreza en los instrumentos interamericanos y sus órganos.

El Sistema Interamericano ha sido una herramienta fundamental para la defensa del Estado de Derecho en las Américas. Una primera etapa en este proceso⁴⁵ corresponde a los años setentas y ochentas, donde el sistema tuvo un rol muy importante en la denuncia y documentación de las violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos, particularmente en contextos de dictadura militar y abusos en el estado de excepción. El sistema de peticiones individuales era apenas incipiente. El énfasis se concentraba en visitas *in loco* por parte de la Comisión Interamericana y los informes de país correspondientes. Grandes ejemplos al respecto lo constituyen las visitas e informes de la Comisión respecto a Chile (1974, 1976 y 1977), El Salvador y Argentina (1980). Se trata de dictaduras militares donde no existía institucionalidad interna para enfrentar la represión estatal y el ámbito internacional se presentaba como única respuesta. Una dificultad que enfrentaron los órganos del Sistema en dicha etapa se relacionaba con el hecho de que el sistema de peticiones individuales no había sido construido para enfrentar violaciones masivas y sistemáticas. Es decir, el sistema presuponía estados de derecho donde se agotan recursos internos y se

⁴³ La inaccesibilidad a la justicia representa un serio problema en América Latina y el Caribe, especialmente en materia agraria cuando los indígenas tratan de reivindicar sus derechos territoriales. Otras materias como familia y penal también les afectan por la incomprensión del lenguaje jurídico, la imposibilidad de contratar profesionales en derecho o ser deficientemente asistidos por la defensa pública. Por otra parte, tanto jueces como magistrados superiores omiten con frecuencia la aplicación de las leyes indígenas, los convenios y los derechos humanos aplicables a estos pueblos (Lázaro-Estrada, 2009: 30).

⁴⁴ Pérez-Murcia, (2008: 6), por ejemplo, señala que “Los sistemas de salud de la región se caracterizan por no considerar alternativas para eliminar las barreras que enfrentan las personas para el disfrute del derecho. Existen barreras económicas, geográficas, físicas, interculturales que no son tomadas en cuenta de manera estructural por los hacedores de políticas de salud. Claramente, la no adopción de medidas para eliminar las distintas barreras que impiden el disfrute del derecho a la salud supone un nivel de incumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de salud y en materia de aceptabilidad cultural”.

⁴⁵ Elaboración de esta descripción histórica del sistema regional a partir de, entre otros, los siguientes artículos: Victor Abramovich, “De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos”, en *Revista de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, No. 63, 2009 y Cecilia Medina Quiroga, “Los 40 años de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a la luz de cierta jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Anuario de Derechos Humanos*, 2009, pp. 15 a 34.

enfrentan los problemas antes de acudir, subsidiariamente, al ámbito de protección regional. En sus primeros casos contenciosos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció parámetros de procedimiento y prueba que permitieron enfrentar dichos obstáculos.

Un segundo escenario se relaciona con las llamadas “transiciones democráticas” descritas en el primer capítulo de este estudio. En este contexto, que involucra -en términos generales- el final de los ochentas y las últimas dos décadas, el sistema ha enfrentado problemas asociados a la impunidad por los abusos del pasado. Al respecto, fueron surgiendo informes y litigio de casos relacionados con los límites a las amnistías y los derechos de verdad, justicia y reparación. Para ello ha sido importante dismantlar los resquicios de las dictaduras militares, tales como el abuso del estado de excepción, los límites al *habeas corpus*, y el uso arbitrario de la justicia penal militar. En esta época, en algunos países surgen formas institucionales (tribunales constitucionales, defensorías del pueblo, órganos de control, etc.) para denunciar arbitrariedades actuales y pasadas. Sin embargo, el poder real que aún logran mantener los represores u otro tipo de presiones o factores, debilitan la actuación de estos órganos o hace nulo su impacto en las etapas de las transiciones. El ámbito internacional empieza a coadyuvar estos esfuerzos adelantados en el derecho interno y asume un rol más fuerte -a través del litigio interamericano de casos estratégicos- en aquellos escenarios donde los avances son marcadamente insuficientes.

Un tercer escenario del sistema se relaciona con democracias “relativamente estables”, donde algunos temas emergentes adquieren notorio protagonismo. Prueba de ello es el surgimiento de relatorías en la Comisión Interamericana para temáticas sobre pueblos indígenas, derechos de las mujeres o libertad de expresión. Asimismo, el sistema se concentra en temáticas tales como ineficiencia judicial, violencia carcelaria, exclusión, inequidad e independencia judicial. Estos temas emergentes comienzan a ser objeto de litigio a través de casos contenciosos y análisis a través de informes temáticos y de país. El ámbito internacional dialoga con las instituciones nacionales, hace recomendaciones e informes y se continúa con el litigio de casos ilustrativos.

Estos tres escenarios no tienen una continuidad lineal y en la actualidad confluyen tanto el litigio respecto a las violaciones masivas y sistemáticas ocurridas hace varias décadas⁴⁶ como el impulso de casos e informes en temáticas emergentes. En este capítulo se describen algunos instrumentos, informes y jurisprudencia del Sistema Interamericano que permiten comenzar a analizar la pobreza como tema emergente en el Sistema Interamericano, particularmente durante las últimas dos décadas.

⁴⁶ Así por ejemplo, uno de los más importantes fallos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2009 se relaciona con una desaparición forzada ocurrida a partir de 1974, en la llamada “Guerra Sucia” en México. Corte I.D.H., Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

1. Los instrumentos interamericanos y su relevancia en la lucha contra la pobreza: ejemplos a partir de la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana

El 30 de abril de 1948, durante la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá (Colombia), se firmó la Carta de la OEA⁴⁷, en la cuál se establecieron los organismos principales del sistema interamericano. El capítulo VII de dicha Carta establece normas sobre “Desarrollo Integral” que regulan aspectos muy importantes sobre pobreza y desarrollo en la región. Entre los artículos más ilustrativos al respecto, se encuentran los siguientes:

Artículo 34. Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

- a) Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional per cápita;
 - b) Distribución equitativa del ingreso nacional;
 - c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;
 - d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de la tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines; [...]
- Artículo 35 Los Estados miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados miembros.

Artículo 37 Los Estados miembros convienen en buscar, colectivamente, solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado miembro, se vieren seriamente afectados por situaciones que no pudieren ser resueltas por el esfuerzo de dicho Estado.

Artículo 44 Los Estados miembros convienen en que la cooperación técnica y financiera, tendiente a fomentar los procesos de integración económica regional, debe fundarse en el principio del desarrollo armónico, equilibrado y eficiente, asignando especial atención a los países de menor desarrollo relativo, de manera que constituya un factor decisivo que los habilite a promover, con sus propios esfuerzos, el mejor desarrollo de sus programas de infraestructura, nuevas líneas de producción y la diversificación de sus exportaciones.

Como se observa, la Carta de la OEA es una piedra angular para lo que el

⁴⁷ Cfr. Reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA "Protocolo de Buenos Aires" (27 de febrero de 1967), por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA "Protocolo de Cartagena de Indias" (5 de diciembre de 1985), por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA "Protocolo de Washington" (14 de diciembre de 1992), y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la OEA "Protocolo de Managua" (10 de junio de 1993).

sistema ha dado en llamar la lucha contra la pobreza. Las normas reseñadas indican claramente que la situación de pobreza no es solo un problema del Estado involucrado sino que también corresponde a los demás países miembros enfrentar, colectivamente, dicha situación. Muchas veces se ha analizado este compromiso en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo, invisibilizando el componente de rendición de cuentas inherente a este tipo de obligaciones.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana concentra uno de sus apartados, específicamente, en la relación entre “Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”, precisando que “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (artículo 11) y que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia (artículo 12). Asimismo, establece las obligaciones mencionadas en el capítulo anterior, respecto al combate a la pobreza y el impulso del desarrollo integral, señalado en la primera parte de este trabajo.

2. Los órganos políticos del Sistema Interamericano y su relación con la pobreza: pertinencia de la adopción de un enfoque de derechos

La Carta de la OEA estableció diversos órganos que, en el ejercicio de sus funciones, eventualmente analizan temas de derechos humanos y pobreza⁴⁸. A continuación se hace una referencia mínima a estos órganos políticos.

a) *Asamblea General*. Es el órgano máximo del Sistema. Están representados todos los Estados de la Organización. Tiene a su cargo, entre otras tareas, decidir la acción y política general de la Organización, determinar su estructura y funciones de sus órganos y considerar los informes que le eleven otros organismos⁴⁹. En general, la competencia material de la Asamblea –es decir, los tópicos que puede tratar– es amplia, no estándole vedada temática alguna vinculada al quehacer de la Organización. Esto incluye la problemática de los derechos humanos. Como resultado de su labor, la Asamblea puede emitir resoluciones, declaraciones o recomendaciones. Un ejemplo es la resolución 1983 de 2004, relativa a pobreza, equidad e inclusión social.

b) *Consejo Permanente*. Entre sus funciones se destaca el analizar los informes que le presenten otros órganos de la Organización, entre ellos, la CIDH, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano y la Secretaría General, presentando luego a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime en cada caso⁵⁰.

⁴⁸ Para una descripción de las funciones de todos estos órganos, ver la Carta de la OEA. (artículos 54 a 130).

⁴⁹ Cfr. Carta de la OEA, artículo 54.

⁵⁰ Cfr. Carta de la OEA, artículos 84 y 91.

c) *Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral*. Es el foro de diálogo político y técnico para promover acciones conjuntas para el desarrollo y la eliminación de la pobreza⁵¹. Se concentra en ocho esferas: desarrollo social y generación de empleo productivo; educación; diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados; desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; fortalecimiento de las instituciones democráticas; desarrollo sostenible del turismo; desarrollo sostenible y medio ambiente; cultura. De este consejo depende la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral es el órgano encargado de examinar los informes periódicos que presenten los Estados en relación al cumplimiento del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵².

d) *Organismos especializados*. Entre ellos se encuentran la *Comisión Interamericana de Mujeres* (CIM) que se ocupa de la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Por su parte, el *Instituto Indigenista Interamericano* colabora en la coordinación de políticas indigenistas de los Estados miembros, y promueve trabajos de investigación y capacitación en la materia⁵³. A su vez, el *Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes* promueve el estudio de los temas relativos a la niñez, adolescencia y familia en las Américas, y de generar instrumentos técnicos que ayuden a solucionar los problemas que los afectan⁵⁴. Entre sus funciones se halla la de “[p]romover acciones orientadas a privilegiar el interés superior del niño, la niña y el adolescente, como sujetos plenos de derecho”.

Muchas veces el trabajo en derechos humanos en el Sistema Interamericano se ha centrado en las actividades de la CIDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, estos órganos políticos pueden jugar un rol fundamental en la materia. Al respecto, autores como Ariel Dulitzky han visto con preocupación que algunos de estos órganos políticos “nunca o raramente incluyen a la CIDH en sus actividades o si las incluyen no lo realizan de manera sistemática, estratégica, permanente y de manera colaborativa”, lo cual “margina el rol central que la CIDH debería tener para traer la perspectiva de derechos humanos y su relación con la pobreza”⁵⁵. En este sentido, estos órganos deben involucrar la metodología de rendición de cuentas propia del enfoque de derechos humanos y, además, deben dialogar

⁵¹ Cfr. Estatuto del Consejo (OEA, Asamblea General, Estatuto del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, 7 de junio de 1996, AG/RES. 1443 (XXVI-O/96), artículos 1 y 2.

⁵² Protocolo de San Salvador, artículo 19.2.

⁵³ <http://www.indigenista.org/web/>.

⁵⁴ Estatuto del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (aprobado por el Consejo Directivo del IIN durante su 79ª Reunión Ordinaria, celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2004 en México, D.F. CD/RES. 06 (79-04).

⁵⁵ Ariel E. Dulitzky, “Pobreza y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en Revista IIDH, No. 48, San José, IIDH, 2008, pp. 107 a 134.

con los estándares interamericanos diseñados por la Comisión Interamericana en diversos tipos de temáticas. Dulitzky propone que la Comisión desarrolle mayor asesoría y cooperación técnica en los procesos de planeación, implementación y evaluación de políticas públicas.

3. La inclusión del tema de pobreza en los informes de la Comisión

En los informes sobre países, la Comisión realiza una descripción acabada de la situación de derechos humanos en general o de ciertos derechos en particular en el Estado respectivo y emite recomendaciones al respecto. Por regla general estos informes se producen con posterioridad y como consecuencia de una visita *in loco*. También se han elaborado con base en la información que reciba de las partes, por escrito o durante las audiencias convocadas para tal fin⁵⁶. Antes de publicar un informe de esta naturaleza la Comisión debe dar una oportunidad al Estado de presentar observaciones sobre el mismo.

Tal como fue precisado en la introducción, entre los años 60 y 80, estos informes tuvieron un rol muy importante en términos de la denuncia internacional de violaciones masivas y sistemáticas que ocurrían en diversos países de las Américas. Sin embargo, gran parte de los informes han incluido información sobre la situación de pobreza así como el disfrute de los derechos sociales en los países de la región.

Así por ejemplo, en su *Primer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador*, la Comisión indicó que: “El exceso de la oferta de la mano de obra en el campo, junto con la baja productividad de las pequeñas propiedades rurales, contribuyen a los escasos ingresos del campesinado. Por otra parte, la dispareja distribución de la tierra y el énfasis en la exportación de los productos agrícolas inciden en la pobreza que vive una gran parte de la población. Los datos anteriores revelan con la mayor claridad, el desequilibrio económico y social que afecta gravemente a la sociedad salvadoreña, y, en particular, a la inmensa mayoría de la población, con las consiguientes repercusiones negativas en el campo de la observancia de los derechos humanos”⁵⁷.

Años después, en su *Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Ecuador*, la Comisión señaló que “la pobreza inhibe la capacidad de las personas para gozar de sus derechos humanos” y resaltó que los Estados deben proteger “los derechos de los grupos vulnerables y marginados dentro de la sociedad, como aquéllos desventajados por los efectos de la pobreza”. La Comisión agregó que “los principios generales de no discriminación e igualdad” requieren la “adopción de medidas destinadas a superar las

⁵⁶ Cfr. artículo 58 del Reglamento de la Comisión.

⁵⁷ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador 1978, Capítulo XI, Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

desigualdades en la distribución interna y las oportunidades”⁵⁸ y asegurar “que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquéllos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza”⁵⁹. Además, señaló que el derecho a la educación, el derecho a buscar y recibir información y a participar en los asuntos públicos “son condiciones esenciales para incorporar más plenamente la participación de los sectores empobrecidos de la sociedad en el proceso de toma decisiones”⁶⁰.

En su *Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay*, la Comisión señaló que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida.⁶¹

De otra parte, la Comisión señaló que “la pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos”⁶².

La Comisión recomendó a Paraguay algunas estrategias respecto a lucha contra la pobreza⁶³:

- Procurar el crecimiento económico con modalidades que beneficien a los más pobres.
- Reestructurar los presupuestos de tal forma que se establezcan prioridades hacia la prestación de servicios básicos y la eliminación de discriminaciones contra los más

⁵⁸ CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, 1997, Capítulo II.B.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Ídem, Capítulo II. Recomendaciones.

⁶¹ CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2001, Capítulo V, párr. 4.

⁶² Ídem, párr. 17.

⁶³ Ídem, párr. 48.

desfavorecidos.

- Garantizar la participación de los pobres y de las organizaciones que los defienden.
- Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres.
- Eliminar la discriminación.

4. La pobreza en algunos informes temáticos de la Comisión Interamericana

En cumplimiento de su mandato, la Comisión realiza estudios de derechos particulares, tanto en uno como en varios Estados miembros de la OEA. El organismo interamericano puede, *motu proprio* o a solicitud de un Estado, decidir elaborar un informe particular. Asimismo, las personas o grupos pueden solicitar a la Comisión la elaboración de un estudio especial sobre alguno de los derechos consagrados en la Convención Americana que representen una particular problemática en uno o en varios Estados. Entre los diversos informes que ha elaborado la Comisión Interamericana con relevancia para el análisis de la relación entre pobreza y derechos humanos, cabe resaltar los que se analizan a continuación. Si bien estos informes se concentran en temáticas sobre derechos sociales, lo cierto es que visibilizan las profundas relaciones entre derechos civiles y derechos sociales, ámbito que es de crucial importancia para una estrategia integral ante la dimensión de la pobreza, tal como se analizó en el capítulo 1 al aludir a la interdependencia entre los derechos.

4.1. El informe sobre acceso a la justicia en derechos sociales

En septiembre de 2007 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó su informe sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, desde la perspectiva de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante “Informe sobre Acceso a la Justicia en DESC”)⁶⁴.

En primer lugar, respecto a la obligación de remover obstáculos económicos o financieros para garantizar el acceso a los tribunales, la CIDH señaló que es común que “la desigual situación económica o social de los litigantes se reflej[e] en una desigual posibilidad de defensa en juicio”.

En este punto, aspectos tales como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos y los costos del proceso, resultan de importante valor instrumental para la exigibilidad de los DESC. Por ello, retomando pronunciamientos tales como la importante Opinión Consultiva OC-11 de la Corte IDH sobre excepciones al agotamiento de recursos internos, la CIDH indicó que debería proceder asistencia legal gratuita teniendo en cuenta: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la

⁶⁴ CIDH, El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 del 7 de septiembre 2007.

importancia de los derechos afectados. Además, se indicó que ciertas acciones judiciales –como algunas acciones constitucionales– requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento.

De otra parte, se analizó la forma en que los costos del proceso, sea éste judicial o administrativo, y la localización de los tribunales, son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales. Ello ocurrió en el *Caso Cantos Vs. Argentina*, analizado por la Corte IDH, donde la tasa que se le cobraba a una persona para poder litigar era tan desproporcionada como para limitar excesivamente su acceso a la justicia. De otra parte, la CIDH ha señalado que el recurso judicial que se establezca para revisar el actuar de la administración, no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también "económico" o asequible, en particular, cuando quien intenta la revisión de su queja hace parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, como fue recomendado en el informe sobre *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*.

Teniendo en cuenta este último informe, particularmente en lo que refiere a mujeres afrodescendientes y pueblos indígenas, la CIDH resaltó la necesidad de identificar situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad, el acceso a instancias judiciales de protección, y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela.

En segundo lugar, la CIDH analizó los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales. En particular, fueron analizados casos que involucran, entre otros, derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los inmigrantes y derechos vinculados a la protección del ambiente. Al respecto, se indicó que tanto la CIDH como la Corte IDH han gestado un claro estándar relativo a la plena aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos. Así, ambos órganos han establecido que el debido proceso legal debe ser respetado en todo procedimiento tendiente a la determinación de los derechos y obligaciones de las personas, en particular, la garantía de debido proceso en sede administrativa. Por ejemplo, la Comisión Interamericana ha considerado que entre los elementos componentes del debido proceso legal administrativo se encuentra la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en reivindicación. De acuerdo con la CIDH, dicha garantía incluye: el derecho a ser asistido jurídicamente; a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, así como para promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión Interamericana también ha considerado a la notificación previa sobre la existencia misma del

proceso, como un componente básico de la garantía. Además, la CIDH precisó el contenido del *derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto* y el *derecho al plazo razonable del proceso*.

Otro aspecto analizado en el informe se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales. Este derecho exige que los Estados definan y establezcan mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva. Tradicionalmente las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas, para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. La CIDH precisó la necesidad de procedimientos judiciales que no presenten condiciones u obstáculos que le quiten efectividad para cumplir con los fines para los que fueron previstos. Sobre esto último, la CIDH resaltó algunos casos relacionados con asegurar la *efectiva ejecución de las sentencias* que dicta el Poder Judicial de cada Estado.

4.2. *El informe sobre indicadores de progreso en materia de derechos sociales*

El 19 de julio de 2008 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH) emitió uno de sus más importantes pronunciamientos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se trata del informe “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (en adelante *Lineamientos*)⁶⁵. Este informe reconstruye parte de la experiencia interamericana en la materia y propone algunas estrategias para la supervisión del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”).

El artículo 19 del Protocolo de San Salvador establece la obligación que tienen los Estados Partes de presentar informes periódicos sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto de los derechos protegidos por el protocolo. En relación con este mecanismo de monitoreo, la Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 2005 las “Normas para la Confección de los Informes Periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador”⁶⁶. Estas normas encomendaron al Consejo Permanente que, a través de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, propusiera la composición y el funcionamiento del Grupo de Trabajo establecido para el análisis de los informes nacionales. De otra parte, la Asamblea dispuso que la CIDH propusiera los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe con el apoyo y la experiencia del IIDH.

⁶⁵ OEA/Ser/L/V/II.132 Doc 14, 19 julio 2008.

⁶⁶ Resolución AG/ RES. 2074 (XXXV-0/05).

Con respecto a esto, desde 2000, el IIDH plantó la estrategia de trabajo hemisférico sobre la base de cuatro conjuntos de derechos propios del sistema interamericano: acceso a la justicia y seguridad; participación política y derecho electoral; educación y educación en derechos humanos, y paulatinamente propuso un trabajo sobre los DESC del Protocolo de San Salvador. A partir de 2002, usando el enfoque de progreso que estudia la Prof. Mónica Pinto, el IIDH preparó anualmente el Informe Interamericano sobre el Derecho a la Educación en Derechos Humanos (Art. 13 y 13.2 del Protocolo de San Salvador), que tiene nueve ediciones para 19 países firmantes y que han ratificado el instrumento regional. A partir de esta experiencia única, el IIDH promovió el esfuerzo gubernamental de establecer un sistema de indicadores para mover el proceso de informes en el Protocolo referido, dentro del seno de la OEA y de la Asamblea General. En este proceso, visiblemente se debe destacar el apoyo y respaldo del gobierno de la Nación Argentina al proceso impulsado por IIDH desde 2001.⁶⁷

En cumplimiento de este mandato, la CIDH presentó en julio de 2008 la versión final de los *Lineamientos*. Entre los principales aportes del documento se destacan los siguientes:

- a) Precisiones estratégicas en relación con el principio de regresividad y la prohibición de no regresividad

Los *Lineamientos* de la CIDH profundizan en el alcance conceptual del principio de progresividad y resaltan su importante papel para el control de las políticas sociales:

El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales permite su aplicación tanto en el examen de situaciones generales, como respecto de situaciones particulares de eventual retroceso en relación con el ejercicio de ciertos derechos. [Aplica no solo para analizar] los cambios del cuadro de situación general de un país en un período determinado, sino también, en la medida de lo posible, [para] identificar ciertas situaciones particulares graves de afectación de derechos del Protocolo, en especial problemas de alcance colectivo o que obedezcan a prácticas o patrones reiterados, o a factores de índole estructural que puedan afectar a ciertos sectores de la población, por ejemplo la negación del acceso a derechos sociales básicos de una comunidad étnica o de un grupo social determinado.

En virtud de la obligación de progresividad, en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo o bien con posterioridad a cada avance “progresivo”. Dado que el Estado se obliga a mejorar la

⁶⁷ Con respecto a este tema, referirse a Pinto, Mónica, en revista #48 del IIDH, disponible en versión digital en la dirección electrónica www.iidh.ed.cr

situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente. De esta forma, una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías concedidas a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos⁶⁸.

El diálogo entre estos estándares abstractos y su aplicación a casos concretos permitirá dar luces respecto a cómo esta prohibición de regresividad aplica tanto a situaciones generales, colectivas o vinculadas a patrones como a situaciones concretas asociables a derechos subjetivos.

b) La diferenciación conceptual entre indicadores socioeconómicos e indicadores sobre derechos

La CIDH introduce esta distinción a efectos de esclarecer en qué términos esta propuesta no busca duplicar el trabajo de otros organismos especializados que ya producen indicadores en la región. En este sentido, los *Lineamientos* diferencian entre progreso económico y social y cumplimiento del Protocolo de San Salvador. Esto último implica el cumplimiento de obligaciones jurídicas y su evaluación no implica una valoración general de las políticas públicas. No obstante, existen puntos de contacto, ya que el cumplimiento de los referidos deberes frecuentemente se hará mediante la adopción de políticas. De todos modos, no se trata de apreciar la opción que libremente escojan los Estados para satisfacer los derechos, sino de evaluar si las mismas violan o no derechos reconocidos en el Protocolo. Una política puede ser eficiente en términos de aumento de riqueza pero ser incompatible con dicho tratado, por ejemplo, por ser discriminatoria.

En consecuencia, la CIDH propone diferenciar entre indicadores de contexto económico y social e indicadores de derechos. Éstos, a diferencia de lo que puede ocurrir con los primeros, no se restringen a recabar información sobre la situación económica y social de un Estado. Si bien tal determinación será útil, se trata de complementar estos datos con otros referidos a mecanismos institucionales y políticas que apunten a efectivizar los derechos y a factores estructurales que hagan su realización posible, como pueden ser el reconocimiento legal de un derecho, el funcionamiento de sistemas de justicia o mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Los indicadores de derechos también deben apuntar a ponderar la capacidad de las personas de exigirlos, lo que depende de capacidades materiales, intelectuales, información, conocimiento, entre otros.

⁶⁸ CIDH, Lineamientos, párrs 5 y 6.

- c) La propuesta de indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas

La propuesta de la CIDH exige diferenciar entre los **objetivos**, que son aquellos fines que se desean alcanzar y se expresan en términos cualitativos (“reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años”), las **metas**, que son los niveles cuantitativos que se desean alcanzar en un período determinado (“reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años”) y por último los **indicadores**, que son variables usadas en las metas para medir el progreso hacia los objetivos (“tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años”).

En cuanto al tipo de indicadores de derechos a utilizar, la CIDH propone complementar indicadores cuantitativos –por ejemplo, en relación con el derecho a la salud, “cantidad de médicos por habitante”- con indicadores de progreso, a los que llama “señales de progreso cualitativas”, que tienen por finalidad poner en contexto a los primeros.

Las señales de progreso cualitativas involucran indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado. Los **estructurales** visibilizan cómo se organiza el aparato estatal para satisfacer los derechos. Por ejemplo, relevan información sobre el reconocimiento legal de los derechos o si se han adoptado políticas o creado agencias para satisfacer los mismos. Los indicadores de **proceso** tienen por objetivo “medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos” (párr. 31), por ejemplo, midiendo el alcance o cobertura de planes estatales. Finalmente, los indicadores de resultado apuntan a ponderar el impacto real de las acciones estatales⁶⁹.

Cada uno de estos indicadores deberá aplicarse a la evaluación de tres categorías: “recepción del derecho”, “capacidades estatales” y “contexto financiero y compromiso presupuestario”. La primera refiere al modo en que un derecho es incorporado por el orden normativo interno⁷⁰. La segunda ilustra sobre la forma como los diversos poderes y reparticiones estatales se organizan en relación al cumplimiento de los derechos. Ello exige analizar la existencia de agencias estatales, sus competencias e interacción, sus capacidades legales y financieras, entre otros aspectos. La tercera, “contexto financiero y compromiso presupuestario” refiere a la disponibilidad de recursos de un estado para afrontar el Gasto Público Social y de qué forma se distribuyen los mismos.

Los *Lineamientos* ofrecen algunos ejemplos que se derivan de la experiencia

⁶⁹ La CIDH advierte sobre la importancia de considerar en conjunto los indicadores. Así, si bien atendiendo a indicadores de resultados, podría advertirse una mejora en el grado de satisfacción de los derechos, la misma puede ser fortuita; por el contrario, si se observa una desmejora, la misma puede no ser atribuible al quehacer estatal. Esto marca la importancia de dar relevancia a los indicadores de proceso (Cfr. “Lineamientos...”, párr. 32).

⁷⁰ Por ejemplo, un indicador estructural al respecto es si el derecho está reconocido en la constitución o en leyes, un indicador de proceso es si existe jurisprudencia al respecto (Cfr. “Lineamientos...”, párr. 37).

del Sistema de Naciones Unidas en la materia, particularmente de los aportes del primer Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud, el profesor Paul Hunt. En uno de sus informes, el Relator señaló que los indicadores de resultados miden las repercusiones de los programas, las actividades y las intervenciones sobre la situación sanitaria y cuestiones conexas. A modo de ejemplo señaló que los indicadores de resultados incluyen la mortalidad derivada de la maternidad, la mortalidad infantil, las tasas de prevalencia del VIH y el porcentaje de mujeres que conocen los métodos anticonceptivos. El Relator también destacó que resulta posible establecer algunos vínculos entre un indicador estructural (¿Existe una estrategia y un plan de acción para reducir las defunciones maternas?), un indicador de proceso (la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario cualificado) y un indicador de resultados (mortalidad derivada de la maternidad).

d) Temas transversales en los que se proyecta un “enfoque basado en los derechos”

La CIDH propone analizar temas transversales que permiten medir si existen condiciones favorables para el acceso de la población a los derechos sociales del Protocolo, así como la efectividad de las garantías institucionales y de los mecanismos de protección doméstica de los derechos consagrados en ese instrumento. En particular, se desarrollan tres temas transversales para ser medidos por indicadores y señales de progreso: i) igualdad; ii) acceso a la justicia, y iii) acceso a la información y a la participación. Como se observa, son temáticas directamente relacionadas con los temas estratégicos del “enfoque basado en los derechos” analizado en la primera parte del presente texto.

En cuanto a igualdad, el énfasis se dirige a medir los avances o retrocesos en cuanto a acciones adoptadas respecto de grupos históricamente discriminados. El acceso a la justicia, por su parte, “comprende el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales” (párr. 66). La CIDH recuerda al respecto que en el entendimiento del Comité DESC, aspectos significativos de los DESC son exigibles inmediatamente ante autoridades judiciales. También señala los estándares desarrollados en el SIDH, y señala que la obligación estatal no es solo negativa -no impedir el acceso a los tribunales-, sino también positiva: organizar el aparato del Estado de modo que las personas puedan acceder efectivamente a la justicia. El acceso a la información y la posibilidad de participación, por último, son temas íntimamente vinculados. El primero es necesario para viabilizar con efectividad el segundo, y ambos son esenciales a fin de hacer factible el control de las políticas estatales y la incidencia de personas o grupos en las acciones estatales referentes a sus derechos.

Luego de ejemplificar el sistema de indicadores respecto a los derechos a la salud y a la seguridad social, aclarando que el mismo es aplicable a los demás derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador, la CIDH

expone algunas propuestas en relación con la elaboración y presentación de los informes. Al respecto, resalta la importancia de garantizar la más amplia publicidad y la participación de la sociedad civil en las distintas etapas del procedimiento.

Por otra parte, considerando la estructura institucional de la OEA y las posibilidades de labor del Grupo de Trabajo, recomienda que el sistema se desarrolle por fases de acuerdo al agrupamiento de derechos y temáticas afines, y no que se evalúen, de una sola vez, todos los derechos plasmados en el Protocolo. En esta línea, el punto de partida podría ser la presentación de informes sobre ejes transversales comunes a todos los derechos, de acuerdo a lo expuesto al respecto en el documento.

También sugiere la CIDH, a efectos de evitar que el sistema de indicadores sea una herramienta demasiado rígida, ajustar el sistema general a las pautas de cada región. Para ello el Grupo de Trabajo debería elaborar un diagnóstico preliminar en relación a cada país. Esto podría hacerse con base en información de órganos especializados, de la sociedad civil, de la CIDH y del propio Estado. Finalmente, en cuanto a la evaluación que hará el Grupo de Trabajo, destaca la CIDH que sus miembros y procedimientos deben asegurar los principios de autonomía, independencia e imparcialidad. Asimismo, expresa que sería beneficioso que el Grupo de Trabajo pueda hacer visitas a los países y que la evaluación tenga en cuenta información presentada por organizaciones no gubernamentales, relativa a informes presentados por los Estados.

5. La exigibilidad de progresos y no regresividad en las políticas de erradicación de la pobreza: redescubriendo el artículo 26

La Convención Americana está conformada por un Preámbulo y tres partes. La primera parte se titula “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y se divide en cinco capítulos: el primero enuncia los deberes de los Estados y el segundo refiere a derechos civiles y políticos. El tercer capítulo se titula “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y contiene solo un artículo, el artículo 26, al que se le tituló “Desarrollo Progresivo”.

Al hablar sobre DESC, el Pacto de San José hace una remisión a la Carta de la OEA, adoptada en 1948 y modificada en 1967. El artículo 26 consagra lo siguiente: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la [OEA], reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

La determinación del alcance del artículo 26 ha generado diversos debates doctrinales. La primera pregunta es si la Convención Americana consagra

derechos sociales exigibles. Este es un tema relevante para el debate sobre la exigibilidad de medidas contra la pobreza.

Un primer elemento a tener en cuenta en relación con este debate es que todos los derechos, sean civiles y políticos o sociales, son prestacionales –en el sentido de que involucran obligaciones de hacer– obligaciones positivas– y que todos son programáticos –dependen de políticas públicas que los desarrollan –por ejemplo las políticas relacionadas con administración de justicia, el quehacer de tribunales, etc, en cuanto a debido proceso. En este sentido, la Corte Constitucional de Colombia (sentencia T-760 de 2008) ha precisado que “la condición de ‘prestacional’ no se predica de la categoría ‘derecho’, sino de la ‘faceta de un derecho’. Es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, [...] todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales.” Al respecto, dicho Tribunal Constitucional señaló que:

3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento *inmediato*, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida ...). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento *progresivo*, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. [...]

3.3.8. La progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivarían del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir, progresivamente. Para la jurisprudencia “el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse.”

3.3.9. Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “*lo mínimo que debe hacer* [la autoridad responsable] *para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de* [un derecho fundamental] *en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos.* Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante ‘no tiene derecho a gozar de

manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan'."

La obligación de desarrollo progresivo es entonces aplicable tanto a derechos civiles como a derechos sociales. El debate surge por las complejidades de las dimensiones prestacionales de los derechos sociales. Con todo, respecto a todos los derechos, sean civiles o sociales, la justiciabilidad de sus dimensiones prestacionales progresivas se relacionan con: i) La existencia de una política pública, ii) Que no sea simbólica, es decir, que esté dirigida a garantizar el goce efectivo del derecho a través de acciones concretas y iii) Participación y rendición de cuentas

Otras posturas respecto al artículo 26 resaltan que este artículo alude claramente a la "adopción de medidas" para dar "plena efectividad" a "derechos". En este sentido, su interpretación literal permite concluir que no enuncia meros objetivos programáticos⁷¹. Estos derechos, de acuerdo a las palabras de la norma, deben inferirse a partir de las normas económicas, sociales y culturales de la Carta de la OEA. Asimismo, cabe anotar que el ex Juez Sergio García Ramírez también ha señalado que el artículo 26 contempla derechos y que "[t]odos los derechos [...] contenidos en el Pacto de San José y aceptados por los Estados [...] se hallan sujetos al régimen general de supervisión y decisión, o dicho de otra manera, a los "medios de protección"⁷².

Si se aceptan estos puntos de partida (que la Convención Americana consagra derechos sociales), la tarea posterior recae en la interpretación del artículo 26 para determinar i) cuáles son los derechos que es posible inferir a la luz de dicha remisión a la Carta de la OEA, ii) cuáles son los alcances de la cláusula de desarrollo progresivo y iii) cómo operan las obligaciones estatales en relación con estos derechos⁷³.

Al resolver estos problemas jurídicos, si existen posiciones en conflicto o dudas, la Corte IDH ha señalado que al interpretar la Convención debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos

⁷¹ Abramovich, Víctor y Rossi, Julieta, "La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Martin, Claudia, Rodríguez-Pinzón, Diego y Guevara, José A. (comps.), Derecho Internacional de los Derechos Humanos, México, Fontamara, 2004.

⁷² García Ramírez, Sergio, "Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales", en Cuestiones Constitucionales, No 9, julio-diciembre 2003, p. 139 y 141.

⁷³ La doctrina ha evaluado exhaustivamente estos temas. Ver en particular, Melish, Tara, La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, Quito, CDES, Yale Law School, 2003, pp. 379-392; Abramovich y Rossi, "La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26...", pp. 457-478; Faúndez Ledesma, Héctor, "Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano", en AA.VV, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión, San José, IIDH, 2004, pp. 98 a 102 y 113 a 120; Courtis, Christian, "La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Courtis, Christian, Hauser, Denise y Rodríguez Huerta, Gabriela (comps.), Protección internacional de los derechos humanos. Nuevos desafíos, Porrúa-ITAM, México, 2005, pp. 1 a 66.

protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano (entre muchos otros, ver el Caso de la Masacre de Mapiripán, párr. 106). Por otra parte, es imprescindible reconocer la jurisprudencia constante de la Corte IDH, siguiendo en este punto a la Corte Europea de Derechos Humanos, en el sentido de considerar a las convenciones de derechos humanos como “instrumentos vivos” que deben ser interpretados a la luz de las condiciones actuales y que la interpretación de los derechos debe hacerse “en el marco de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo” (Opinión Consultiva OC-16/99, párr. 114; Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 120)”. La tarea del intérprete es actualizar el sentido normativo de la Convención. Además, como lo resalta Héctor Faúndez, el artículo 29 d) de la CADH señala que ninguna de sus disposiciones se puede interpretar en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos de la misma naturaleza⁷⁴. Cabe resaltar que esta declaración consagra expresamente diversos derechos sociales.

Ahora bien, entre las posturas sobre los derechos sociales que se derivan del artículo 26 se encuentran i) interpretaciones que entienden como derechos incluidos en la norma sólo aquellos que puedan derivarse de la Carta de la OEA, sin que pueda utilizarse la Declaración Americana o el principio pro persona para su determinación. Según esta postura, el principio de interpretación más favorable sólo debe ser utilizado para fijar el alcance de la respectiva norma⁷⁵. Por otra parte, se encuentran ii) posturas que mediante la aplicación del principio de interpretación más favorable determinan los derechos armonizando la Carta de la OEA, la Declaración Americana⁷⁶ y el Protocolo de San Salvador⁷⁷ así como otros instrumentos internacionales pertinentes a la materia (PIDESC, Convenios de la OIT, etc.)⁷⁸.

A continuación se hace referencia a algunos elementos interpretativos que pueden ser de utilidad al enfrentar estos problemas.

⁷⁴ Faúndez Ledesma, Héctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, p. 100.

⁷⁵ Abramovich, Víctor y Rossi, Julieta, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26...”, pp. 470 a 478.

⁷⁶ Entre las opciones de litigio defendidas por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) se encuentra la utilización del estándar definido por la Corte IDH en su Opinión Consultiva sobre la Declaración Americana, según el cual, “la Declaración Americana determina los derechos a los que se refiere la Carta de la OEA”. CEJIL considera que “los derechos protegidos por la Carta, a que se refiere el artículo 26, serían aquellos contenidos en la Declaración Americana”. CEJIL, La protección de los derechos económicos, sociales y culturales y el Sistema Interamericano, San José, CEJIL, 2005, p. 75.

⁷⁷ Melish, Tara, “Enfoque según el artículo 26: Invocando los DESC que se derivan de la Carta de la OEA”, en Idem, La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano..., pp. 383-388.

⁷⁸ Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26...”, pp. 8 a 29; CEJIL, La protección de los derechos económicos, sociales y culturales..., pp. 76 a 78 y Krsticevic, Viviana, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano”, en CEJIL, Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales, CEJIL, San José, 2004, pp. 167 a 173.

Respecto a los derechos consagrados en el artículo 26, es importante tener presente que la remisión efectuada por este artículo involucra varias normas de la Carta de la OEA. El conjunto de derechos que es posible inferir puede ser relativamente amplio, pero todo depende de la técnica argumentativa que se utilice para ello⁷⁹. Más aún si se tiene en cuenta la dificultad de derivar derechos a partir de normas que establecen objetivos y medidas de políticas públicas. Al respecto, Christian Courtis señala que “[I]a validez de la inferencia es susceptible de grado: cuanto más clara y abundante sea la base normativa -los “índices”- a partir de la cual se realiza la inferencia, mayor certeza habrá al respecto de su validez. Por el contrario, si las referencias normativas a partir de las cuales se realiza la inferencia son oscuras, vagas o aisladas, la validez de la inferencia se verá debilitada”⁸⁰.

Cabe resaltar que la obligación de desarrollo progresivo no niega la justiciabilidad de estos derechos e, incluso, abre algunas esferas de control judicial del deber de no regresividad⁸¹. Al respecto, son importantes los avances alcanzados durante el año 2009 en esta materia.

En primer lugar, a través del *Caso Acevedo Buendía Vs. Perú*, la Corte IDH precisó que el artículo 26 consagra derechos económicos, sociales y culturales exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía (prevención, protección y cumplimiento). Este es un primer paso para superar gran parte de las dudas del pasado. La Corte interpretó los

⁷⁹ En forma meramente explorativa, y bajo la prevención de que siempre es necesaria una construcción argumentativa que justifique la inferencia concreta de derechos, es posible aludir, inter alia, a estos derechos sociales en el artículo 26 de la CADH: derechos laborales (derecho al trabajo y conexos) tales como el derecho a salarios justos, condiciones seguras para la vida y la salud en el trabajo, nivel de vida decoroso, jubilación, pensiones por incapacidad, sindicalización, libertad sindical, negociación colectiva y huelga (artículo 26 CADH y artículos 34 g), 45 b), 45 c), 45 d), 45 g) y 46 de la Carta de la OEA), derecho a la seguridad social (artículo 26 CADH y artículos 45 b) y h) y 46 de la Carta de la OEA), derecho a la educación (artículo 26 CADH y artículos 34 h), 47, 48, 49, 50 y 52 de la Carta de la OEA), derecho a los beneficios de la cultura (artículo 26 CADH y artículos 47, 48, 50, 51 y 52 de la Carta de la OEA), derecho al bienestar material o a un nivel de vida adecuado (artículo 26 CADH y artículos 34, 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA), derecho a la salud (artículo 26 y artículos 34 i, 34.l de la Carta de la OEA), derecho a la alimentación (artículo 26 y artículos 34 j), 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA), derecho a la vivienda (artículo 26 CADH y artículos 34 k), 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA) y derecho a un ambiente sano (artículo 26 CADH y artículos 34 l, 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA).

⁸⁰ Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26...”, pp. 8 a 9.

⁸¹ Ver los artículos de Christian Courtis y Tara Melish citados, así como Melish, Tara, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*, Cambridge University Press, 2007. Sin embargo, esta última autora considera que el éxito del litigio internacional ante el SIDH que invoque directamente DESC estará asociado a que se analicen los casos con base en los deberes de respeto y garantía y no con base en la obligación de desarrollo progresivo. Para Melish, la progresividad es un estándar de monitoreo, no utilizable en el litigio. La autora explica que el deber de respeto es una obligación negativa e inmediata, y que el deber de garantía involucra obligaciones positivas que en algún modo dependen de los recursos de los Estados. Por el contrario, la obligación de desarrollo progresivo se evalúa ponderando los resultados alcanzados en la satisfacción de los derechos de la población. Finalmente, esta autora considera que “la diferenciación entre “tipos” de obligaciones aplicada a los derechos del Capítulo II y del Capítulo III [de la CADH], respectivamente -uno enfocado en la apropiada conducta estatal, el otro en los niveles globales de disfrute de los derechos más allá de la conducta de los Estados- es la mayor debilidad de la [Corte IDH] en términos de la adecuada protección de los derechos socioeconómicos”. Ver Melish, Tara, “El litigio supranacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano”, p. 213 y ss.

trabajos preparatorios de la Convención Americana a partir de las intervenciones efectuadas en 1968 por parte de las delegaciones de Guatemala, Brasil, Uruguay y Chile. Se señaló entonces lo siguiente:

el Tribunal recuerda que el contenido del artículo 26 de la Convención fue objeto de un intenso debate en los trabajos preparatorios de ésta, nacido del interés de los Estados por consignar una “mención directa” a los “derechos” económicos, sociales y culturales; “una disposición que establezca cierta obligatoriedad jurídica [...] en su cumplimiento y aplicación”; así como “los [respectivos] mecanismos [para su promoción y protección”, ya que el Anteproyecto de tratado elaborado por la Comisión Interamericana hacía referencia a aquellos en dos artículos que, de acuerdo con algunos Estados, sólo “recog[ían] en un texto meramente declarativo, conclusiones establecidas en la Conferencia de Buenos Aires”. La revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en “dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos”. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso “hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales”.

De otra parte, la Corte señaló que “si bien el artículo 26 se encuentra en el capítulo III de la Convención, titulado “Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, se ubica, también, en la Parte I de dicho instrumento, titulado “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos”. En consecuencia, el artículo 26 está sujeto a las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 señalados en el capítulo I (titulado “Enumeración de Deberes”), así como lo están los artículos 3 al 25 señalados en el capítulo II (titulado “Derechos Civiles y Políticos”).

Al respecto, autores como Christian Curtis han señalado que “lo que agrega el artículo 26 –y por eso se trata de un caso de *lex specialis* en relación con el artículo 2– es que el Estado puede concretar la garantía de esos derechos –es decir, en los términos coincidentes de los artículos 2 y 26, el logro de su efectividad– en forma progresiva, y en la medida de los recursos disponibles”, salvo las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de niveles mínimos esenciales de estos derechos, que no están subordinadas a la progresividad y son de efecto inmediato⁸².

Respecto a las obligaciones de progresividad y no regresividad, en el caso *Acevedo Buendía*, la Corte se refirió a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Si bien la prohibición de regresividad como estándar de protección judicial ha sido

⁸² Curtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, ponencia presentada en el Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, San José, IIDH, 2007, p. 23.

objeto de innumerables discusiones⁸³, la Corte precisó que la obligación de adoptar medidas para impulsar la progresividad puede ser objeto de rendición de cuentas y aludió a los siguientes estándares:

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas ha señalado que “[c]uando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, [...] examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes: a) [h]asta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; b) [s]i el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria; c) [s]i la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos; d) [e]n caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto; e) [e]l marco cronológico en que se adoptaron las medidas[, y] f) [s]i las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo”. Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.

Como correlato de lo anterior, la Corte precisó criterios para analizar las medidas regresivas, atendiendo a la doctrina del mencionado Comité. Se señaló que “las medidas de carácter deliberadamente re[gresivo] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos” sociales “en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles”. Se indicó además que:

“[e]n caso de que un Estado Parte aduzca ‘limitaciones de recursos’ para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, [...] examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a los siguientes criterios objetivos: a) [e]l nivel de desarrollo del país; b) [l]a gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto; c) [l]a situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un período de recesión

⁸³ Análisis doctrinal exhaustivo en relación con esta figura puede verse en Christian Curtis (comp.), Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Buenos Aires, Del Puerto/CELS/CEDAL, 2006 y Rodrigo Uprimny y Diana Guarnizo, “¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana” en Homenaje a Héctor Fix Zamudio, México, UNAM, 2008.

económica; d) [I]a existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional; e) [s]i el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo[,] y f) [s]i el Estado Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto". Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto", E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 10.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció asimismo que, también en 2009, la Comisión Interamericana había establecido una metodología para analizar la compatibilidad de una medida regresiva con la Convención Americana. En este trascendental pronunciamiento de la CIDH, en el *Caso de la Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú* (Informe No. 48/09)⁸⁴, se analizó el cambio, a través de una reforma constitucional y legal, en la manera como las presuntas víctimas venían ejerciendo su derecho a la pensión de jubilación. Si bien no se declaró violación de ningún derecho humano, si se estableció una metodología para el análisis de la regresividad de políticas sociales.

La CIDH analizó bajo el artículo 21 la incorporación de los efectos patrimoniales de un régimen de seguridad social en la propiedad (las pensiones y su nivelación entraron en su patrimonio). Y analizó a la luz del artículo 26 las obligaciones de progresividad de las normas económicas y sociales de la Carta de la OEA. Respecto a la restricción del derecho a la propiedad, la CIDH señaló que se cumplieron con estos requisitos:

- a. legalidad,
- b. finalidad legítima (estabilidad financiera y eliminar inequidad) y
- c. proporcionalidad
 - se puede generar ahorro,
 - no hubo prueba sobre los porcentajes de reducción,
 - no se afecta la esencia del derecho -se continúa percibiendo pensión y no hubo expropiación- y
 - no se había hecho contribución especial para obtener los beneficios de nivelación

Respecto a la prohibición de regresividad se analizó la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida, teniendo en cuenta razones de suficiente peso. Esto significa asumir que la

⁸⁴ Informe de Admisibilidad y Fondo No. 38/09, Caso 12.670, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras Vs. Perú, emitido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 27 de marzo de 2009, párrs. 140 a 147.

prohibición de regresividad es un principio (que se puede ponderar) y no una regla (que se aplica bajo las reglas todo/nada).

La Corte concluyó que no existía regresividad porque se cumplían estos requisitos:

- Finalidad: viabilidad de un sistema pensionario a futuro y eliminar sus inequidades, topes máximos a pensiones no son regresivos en sí mismos mientras que no sea incompatible con el contenido esencial del derecho,
- afectó número reducido de pensionistas con la finalidad de mejorar el ejercicio del derecho a la pensión de los demás beneficiarios,
- no se probó que una medida de reajuste de pensión no sea idónea para mantener el valor adquisitivo de la misma y
- el tribunal constitucional interno revisará si un criterio de sostenibilidad financiera para efectuar reajustes de pensiones de adultos mayores puede llegar a impedir que dicho reajuste se realice -principio de subsidiariedad-

Como se observa, los casos emitidos en 2009 despejan algunas de las dudas que motivaron diversos debates en torno a la justiciabilidad del artículo 26 durante los últimos 30 años. Ello genera un nuevo punto de partida hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano y de políticas sociales progresivamente encaminadas a la superación de la pobreza.

El análisis anterior sobre los avances en el marco conceptual de inclusión de la pobreza y la desigualdad en el marco de los derechos humanos permite evidenciar cuatro aspectos centrales.

- Los conceptos han evolucionado desde un marco descriptivo comentado en informes país hacía decisiones importantes que buscan hacer operativos enfoques tales como subsidiaridad, progresividad, etc.
- La relación pobreza con desigualdad ha permitido evaluar los derechos humanos desde una perspectiva integral e indivisible, esto ha generado un enfoque centrado en plantear un accionar en cuanto al tema.
- Haber desdoblado el análisis en indicadores implica una evolución importante que busca de manera sistemática evaluar la eficacia de los sistemas, estados, órganos, y en general del marco de derechos humanos, ante este hecho se hace evidente que la tendencia permitirá desarrollar un mapeo de alcances en el tema a futuro.
- La gestión integral del tema permite evidenciar que sin intentarlo el sistema ha adoptado un enfoque de gestión del conocimiento que es innovador y genera amplio valor al avanzar en los análisis de causalidad y efectos, hacia un marco de gestión apropiada de los derechos humanos en un marco de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.

6. Opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relevantes en el tema de pobreza

Tal como ya fue mencionado, conforme al artículo 64 de la Convención, a petición de cualquier Estado miembro de la OEA, de la Comisión Interamericana o de algunos órganos de la Carta de la OEA, la Corte puede ejercer su jurisdicción consultiva para interpretar la Convención Americana u otros Tratados relevantes para los derechos humanos en los Estados americanos y para analizar la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

La competencia consultiva del Tribunal le permite interpretar tanto la Convención Americana como otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, sin que ninguna parte o aspecto de dichos instrumentos esté, en principio, excluido del ámbito de esa función asesora⁸⁵.

Además de la opinión consultiva emitida en relación con la situación de indigencia, ya mencionada en el apartado respecto al Informe de la Comisión Interamericana sobre Acceso a la Justicia y Derechos Sociales, en su Opinión Consultiva sobre *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*, la Corte señaló que

el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas.

Autores como Ariel Dulitzky han resaltado que este pronunciamiento de la Corte aplica también para las personas más pobres, que encuentran diversos obstáculos para acceder a la justicia nacional e internacional. Por esta razón, los aspectos procesales del sistema interamericano deben ajustarse a “los factores de desigualdad real” que dificultan el acceso a la justicia internacional para las personas más pobres⁸⁶.

7. Algunos tipos de responsabilidad estatal en relación con la pobreza

7.1 La responsabilidad por la omisión en garantizar una vida digna

⁸⁵ Cfr. Convención Americana, artículo 64 a 66.

⁸⁶ Ariel E. Dulitzky, “Pobreza y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en Revista IIDH, No. 48, San José, IIDH, 2008.

Un estándar de responsabilidad internacional muy relevante en relación con situaciones de extrema pobreza es aquel en el que se entiende la violación del derecho a la vida por la no adopción de medidas positivas que le permitan a grupos en situación de vulnerabilidad la posibilidad de llevar una vida digna. Si bien es cierto que este estándar surge en el marco de la atribución de responsabilidad por la muerte de personas que, incluso, algunas de ellas fueron ejecutadas por agentes estatales, lo cierto es que es un estándar autónomo respecto al entendimiento amplio del derecho a la vida.

No necesariamente en todo caso que se alegue la falta de “vida digna” podrá surgir responsabilidad internacional del Estado. En efecto, debe existir suficientes evidencias de la forma como puede atribuirse al Estado dicha situación.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha optado por un estándar de interdependencia de los derechos en esta materia. Al respecto cabe recordar que el párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, señaló en forma categórica que: “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”. El criterio de interdependencia para garantizar el derecho a la salud fue aplicado por la Corte en los casos *Villagrán Morales y otros, Instituto de Reeducción del Menor* (párr. 156), *Comunidad Indígena Yakye Axa* (párr. 161) y *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa* (párr. 153).

En el caso *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, referido a la ejecución extrajudicial de “niños de la calle” que sufrían una situación de pobreza privados de mínimas condiciones de una vida digna, la Corte desarrolló una interpretación amplia del derecho a la vida para incluir en este trascendental fallo las condiciones dignas de existencia: “[e]n esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él” (párr. 144).

Años después la Corte conoció de otro terrible caso sobre ejecuciones de niños pobres en situación de marginalidad. En el caso *Servellón García y otros* contra Honduras, el Tribunal indicó que los hechos “ocurrieron en razón de la condición de personas en situación de riesgo social que tenían las víctimas, lo que demuestra que el Estado no les proporcionó ... un ambiente

que les protegiera de la violencia y del abuso, y no permitió su acceso a servicios y bienes esenciales, de una forma tal que esa falta privó definitivamente a los menores su posibilidad de emanciparse, desarrollarse y de tornarse adultos que pudieran determinar su propio futuro”⁸⁷. La Corte resaltó entonces la obligación estatal de “asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social como delincuentes”⁸⁸.

De otra parte, en el caso *Instituto de Reeducción del Menor* contra Paraguay, la Corte analizó la situación de niños privados de su libertad. Algunos de ellos habían fallecido en diversas circunstancias ocurridas en el centro de reclusión. La Corte IDH consideró que “la protección de la vida del niño requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad” (párr. 160) y, en consecuencia, “un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, *inter alia*, proveerlos de asistencia de salud y educación” (párr. 161).

Otros casos se relacionan con violaciones de derechos a comunidades indígenas, tema analizado con mayor profundidad en la unidad anterior al analizar las reparaciones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su relevancia en la lucha contra la pobreza (*supra* 2.10). Para el tema de responsabilidad por omisión, basta señalar un caso relacionado con comunidades indígenas que reclamaban al Estado de Paraguay la devolución de sus tierras ancestrales, indicando que se encontraban viviendo fuera de sus territorios, en condiciones de extrema pobreza. Entre estas condiciones se encontraban factores negativostales como el desempleo, la desnutrición, deficientes condiciones de vivienda y dificultades en el acceso a servicios de agua potable o a servicios de salud.

Se trata del caso *Comunidad Indígena Yakye Axa en Paraguay*, donde la Corte IDH consideró que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones que posibiliten una existencia digna. Con base en esta consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no sus obligaciones positivas en relación al derecho a la vida “a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la [CADH], en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud), 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano), 12 (Derecho a la Alimentación), 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo de San Salvador y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT” (párr. 163). Analizando los hechos del caso, el Tribunal entendió que las condiciones de miseria en que se encontraba la comunidad y la afectación que tenían en la salud y alimentación de sus miembros, afectaba la existencia digna de los mismos. Consideró que, en las

⁸⁷ [Corte I.D.H. Caso Servellón García y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Honduras, párr. 117.](#)

⁸⁸ *Idem*, párr. 116.

circunstancias del caso, era atribuible al Estado. Lo anterior, entre otros motivos, por no haber adoptado las medidas positivas necesarias para asegurar a estas personas condiciones de vida compatibles con su dignidad, pese a tener conocimiento de la situación en que se encontraban (párrs. 162 a 171 y 176).

En esta lógica de interdependencia, la Corte IDH ha establecido que el derecho a la salud (“el cuidado de la salud”), junto con el derecho a la educación, es un pilar “fundamental [...] para garantizar el disfrute de una vida digna”⁸⁹.

Con todo, debe señalarse que esta opción donde se adelanta protección judicial de los derechos sociales a través de los derechos civiles y políticos a través del principio de interdependencia ha sido criticada por autores que consideran que puede constituir una disminución del ámbito de protección de cada derecho social en particular, dado que existen algunos componentes de los derechos sociales que no pueden ser reconducidos a estándares de derechos civiles y políticos⁹⁰. En este sentido, podría perderse la especificidad tanto de derechos civiles y políticos (que empiezan a abarcarlo todo) como de derechos sociales (que no logran proyectar sus especificidades). Sin embargo, ante la dimensión del fenómeno la pobreza, esta armonización entre derechos permite visibilizar las múltiples dimensiones de la extrema pobreza.

En suma, respecto a la pobreza, los Estados tienen las obligaciones positivas de crear las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones del derecho a la vida digna (obligación positiva).

7.2 La responsabilidad del Estado por la falta de fiscalización frente a actores privados que generan la pobreza

Durante las últimas décadas, las empresas transnacionales y otros actores no estatales con enorme poder se han convertido en poderes privados que logran un poder superior al de muchos Estados y que, por lo mismo, logran evadir sus controles. Su desmedido poder de acción genera pobreza en muchos países de la región.

En el derecho internacional de los derechos humanos existe un fuerte debate

⁸⁹ En este caso hizo el análisis con respecto a la vida digna de los niños, como grupo vulnerable que no siempre tiene al alcance los medios necesarios para la defensa eficaz de sus derechos. Ver Corte I.D.H., Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 86.

⁹⁰ Sobre este punto, ver Tara Melish, “El litigio supranacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano”, en AA.VV., Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México, Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005, p. 215 a 217 e íd. “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Langford, Malcolm (ed.), Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law, Cambridge University Press, 2008.

sobre la necesidad de regular la responsabilidad de las empresas por actos violatorios de derechos humanos y establecer pautas de gobernanza o de responsabilidad social corporativa en derechos humanos. Sin embargo, la mayoría de estas pautas son catalogadas como “derecho blando” dado su carácter voluntario, ya que no se trata de normas internacionales de carácter vinculante, como ocurre con los tratados. En efecto, estas normas prescriben parámetros para evaluar los daños causados por las empresas y las medidas para reparar esos daños, pero su efectividad depende exclusivamente del grado de vinculación que las empresas quieran asumir.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante analizar la forma como en el Sistema Interamericano se ha establecido responsabilidad internacional del Estado ante la falta de debida inspección, vigilancia y control de las actuaciones de actores privados. Si bien los casos se relacionan con violaciones del derecho a la vida o del derecho a la justicia, el estándar es útil para la fiscalización de actores privados responsables y causantes del agravamiento de la pobreza.

En el caso *Ximenes Lopes* contra Brasil⁹¹, relacionado con la muerte de una persona con discapacidad mental mientras permanecía bajo cuidado de una casa de reposo, la Corte IDH señaló que los Estados tienen el deber de asegurar una prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad mental. Al respecto, precisó lo siguiente:

86. Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional⁹², de una persona o entidad, que si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad.

En relación con la obligación de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de salud, luego de precisar que es posible atribuir la responsabilidad internacional estatal por los actos de terceros que prestan servicios públicos, el tribunal interamericano resaltó “el deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicios de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción”, deber que “abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud” (párr. 141).

⁹¹ Corte IDH. Caso *Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

⁹² Cfr. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Comisión de Derecho Internacional 53° sesión, 2001. Documento de la ONU A/56/10.

Estas consideraciones fueron reiteradas en el Caso *Albán Cornejo y otros* contra Ecuador⁹³, relacionado con un caso de la mala praxis médica. En este fallo el Tribunal señaló que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado)” la atribución de responsabilidad puede surgir “por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo” (párr. 119).

Si bien los casos mencionados no se relacionaban directamente con situaciones de pobreza, visibilizan el rol estrategia de la vigilancia y el control por parte de instituciones estatales respecto de aquellos actores y aquellas situaciones que pueden conducir a agravar la pobreza. En este sentido, esta forma de atribución está relacionada con la que se analiza a continuación.

7.3 La responsabilidad por la falta de investigación de condiciones agravantes que causan la pobreza

En su *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay*, la Comisión Interamericana citó el Informe del año 2000 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el que se afirma lo siguiente:

“La tortura de un solo individuo despierta la indignación de la opinión pública con justa razón. Pero la muerte de más de 30.000 niños por día por causas fundamentalmente prevenibles pasa inadvertida. Por qué? Porque esos niños son invisibles en la pobreza”⁹⁴.

Gran parte de esa invisibilización se debe a que no se han adelantado estrategias para investigar quiénes son los responsables por esas muertes. Es cierto que es bastante complejo dar cuenta de la cadena de hechos que generan hambrunas masivas o situaciones sistemáticas de indigencia. Además, muchas veces se entienden estos terribles casos como una fatalidad del destino y no como una violación grave a los derechos humanos que se deba investigar con debida diligencia.

Por tal motivo, este apartado resalta el papel que pueden tener investigaciones con debida diligencia para impulsar una estrategia de rendición de cuentas respecto a situaciones de pobreza. Para ello, se reseña muy brevemente la jurisprudencia general de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra la impunidad.

En este punto es importante señalar que la impunidad frente a la pobreza es

⁹³ Corte IDH. Caso *Albán Cornejo y otros*. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171.

⁹⁴ CIDH, *Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2001*, Capítulo V, párr. 10.

un aspecto que va mucho más allá de la impunidad en el ámbito penal. En efecto, muchas veces las investigaciones relevantes pueden ser de tipo administrativo (impulsadas por el Ejecutivo), legislativo (impulsadas por el Congreso) o disciplinarias.

El deber de investigar se origina en el deber de garantía que establece el artículo 1.1 de la Convención Americana. Su incumplimiento debe analizarse en conjunción con los derechos sustantivos pertinentes que se están desconociendo en un caso concreto.

En cuanto a la obligación de investigar con debida diligencia, el Tribunal Interamericano ha señalado que una investigación por la violación de derechos humanos:

[D]ebe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado⁹⁵.

De otra parte, la Corte ha reconocido el “derecho a la verdad”, como un derecho que se encuentra subsumido en el derecho individualmente considerado a cada víctima o sus familiares, pero también a la sociedad, a obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que previenen los artículos 8 y 25 de la Convención. De esta manera, el “derecho a la verdad” exige la determinación procesal de la más completa verdad histórica posible, que permite combatir la impunidad por todos los medios disponibles, ya que ésta propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares⁹⁶.

En este sentido, la Corte ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”⁹⁷, señalando que “si una violación queda impune en un Estado de modo tal que a la víctima no se le restablezca, en cuanto sea posible, la plenitud de sus derechos, se desprende que se ha violado el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su

⁹⁵ Caso Velásquez Rodríguez, fondo, párr. 177.

⁹⁶ Cfr. Caso Bámaca Velásquez, fondo, párr. 201; Caso Barrios Altos, fondo, párr. 48; Caso Servellón García, párr. 76; Caso Almonacid Arellano, párr. 148; y Caso de la Masacre de la Rochela, fondo, reparaciones y costas, párr. 147.

⁹⁷ Caso de la “Panel Blanca”, fondo, párr. 173.

jurisdicción”⁹⁸.

En esta misma línea argumentativa, el Tribunal ha ordenado que en cumplimiento de su obligación de investigar y, en su caso, sancionar a los responsables de los hechos, el Estado debe remover todos los obstáculos, *de facto* y *de jure*, que impidan la debida investigación de los hechos, y utilizar todos los medios disponibles para hacer expedita dicha investigación y los procedimientos respectivos, a fin de evitar la repetición de los hechos.

En casos de violaciones masivas y sistemáticas, es decir, las más graves violaciones de los derechos humanos, la Corte ha demandado la eliminación de obstáculos de orden interno que puedan impedir la investigación y, en su caso, sanción efectiva de los responsables. Al respecto, se ha establecido que son inadmisibles las disposiciones de amnistía, prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de los responsables de las violaciones graves de los derechos humanos⁹⁹.

Todavía no existen casos fallados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que se evalúe directamente la forma en que se investigó rigurosamente las condiciones que generaron la extrema pobreza de una comunidad o persona en particular. Esta es una ruta aún por recorrer y la debida diligencia investigativa puede ser una herramienta invaluable al respecto.

7.4 La responsabilidad por no enfrentar riesgos creados o conocidos que causan la extrema pobreza

Un escenario muy importante a tener en cuenta en términos de revisar los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, es indagar respecto a aquellos fenómenos causantes y generadores que pudieron haber sido evitados y no lo fueron. La pobreza, y en particular la extrema pobreza, se relacionan con situaciones asociadas al riesgo de violaciones de derechos. Se trata de “riesgo” porque usualmente son situaciones progresivas, estructurales, que van deteriorando más y más la situación de personas en situación vulnerable hasta llegar a un grado de afectación que puede ser enorme y denigrante. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos es ilustrativa respecto a la rendición de cuentas respecto al riesgo que es creado o conocido y frente al cuál no se actúa. La pregunta central al respecto es la razonabilidad que se puede exigir en el actuar del Estado.

Respecto al deber del Estado de prevenir razonablemente las violaciones de los derechos humanos, en su primer caso contencioso la Corte manifestó lo

⁹⁸ Caso Garrido y Baigorria, reparaciones y costas, párr. 73.

⁹⁹ Cfr. Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párr. 190; y Caso Barrios Altos, fondo, párr. 41.

siguiente, en el marco de la obligación de garantizar:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado¹⁰⁰.

Con posterioridad, el Tribunal, retomando la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos¹⁰¹, ha señalado que los deberes del Estado de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionadas al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo¹⁰²:

63. Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredecibilidad de la conducta humana y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, dicha obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Por consiguiente, no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que aquel riesgo llegue a materializarse. **Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo.**

En ese sentido, el Estado no tiene una responsabilidad ilimitada frente a los actos de particulares, sino que solo en los mencionados eventos puede ser encontrado responsable porque se “concretiza” la obligación de garantía. Ello no obsta el análisis sobre la obligación de inspección, vigilancia y control, tal como ha sido mencionado previamente.

La decisión sobre el caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay* es una importante aplicación de este criterio de atribución en la cuestión de la

¹⁰⁰ Caso Velásquez Rodríguez, fondo, párr. 175.

¹⁰¹ Ver al respecto, ECHR, Caso Osman.

¹⁰² Corte I.D.H., Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.

extrema pobreza.

Al respecto es importante tener presente un antecedente jurisprudencial. En el caso Comunidad Indígena Yakye Axa, también contra Paraguay, la Corte IDH no consideró probado que la muerte de dieciséis personas integrantes de la comunidad fuera atribuible al Estado, ya que no encontró probada la existencia de una relación de causalidad suficiente entre la situación de deficiente alimentación y atención médica y su deceso.

En el Caso de la *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa*, la Corte constató que no existía controversia entre las partes respecto a que las condiciones en las que vivían los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa eran inadecuadas para una existencia digna, ni respecto a la realidad e inminencia del peligro que tales condiciones representaban para su vida. La controversia radicaba en determinar si el Estado era responsable de que las presuntas víctimas estuvieran en esas condiciones y si había adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida de las presuntas víctimas.

Del mismo modo, no existía controversia entre las partes respecto a que el Estado estaba al tanto de la situación de vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad. El Estado en ningún momento alegó desconocimiento. Lo que quedaba por determinar era la fecha en que tal conocimiento se hizo presente. El Tribunal consideró que era a partir del 21 de abril de 1997 que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo real y de la situación de vulnerabilidad en la que permanecen los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa, en especial los niños, mujeres embarazadas y ancianos, así como de su mortandad. En efecto, en esa fecha los líderes de la Comunidad remitieron a una institución gubernamental encargada de los asuntos indígenas, el informe antropológico en el que se detallaba, entre otras cosas, que se estaban produciendo muertes en las aldeas de la Comunidad Sawhoyamaxa, y que sus miembros

(...) por años no han tenido la visita de ningún doctor, enfermera o promotor de salud que las atienda. Consecuencia de todo esto, es la constante mortandad de niños por enfermedades fácilmente curables, como [es] la diarrea, vómitos, etc. El año pasado [...] murieron unos cuatro menores de edad [...]. Llamativamente, los fallecidos son hijos de los empleados de estancias.

Como es común, en las comunidades indígenas carentes de tierra propia y adecuada, la situación de la salud empeora debido a que no poseen los alimentos necesarios para completar su dieta alimenticia.

Es a partir de esa fecha (21 de abril de 1997) que el Tribunal analizó si el Estado adoptó las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo a la vida de los miembros de la Comunidad. La Corte no se pronunció

sobre las muertes ocurridas con anterioridad a esta fecha.

La Corte consideró probado que el hecho de que un grupo de personas se encontrara en una situación de grave insatisfacción de un amplio conjunto de derechos sociales, provocado por factores tales como el “desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, la desnutrición, las precarias condiciones de [...] vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales” (párr. 168) había causado un riesgo para la vida de estas personas que derivó en la muerte de algunos de los miembros del grupo. En consecuencia, el Tribunal entendió que el hecho de que el Estado tuviera conocimiento de esta situación y aún así no proporcionara la debida asistencia, o lo hiciera en forma defectuosa lo hacía responsable por desconocer la obligación de “garantizar” el derecho a la vida, en su modalidad de “prevenir” violaciones al mismo; deber que surge de la conexión del artículo 1.1 del tratado con su artículo 4 (párrs. 159 a 178).

Otro importante desarrollo de este deber de prevención se encuentra en el caso *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, relacionado con un patrón de asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez¹⁰³. El caso se relacionaba con tres víctimas de feminicidio, esto es, asesinato por motivos de género. La Corte Interamericana de Derechos Humanos constató que en 1998 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el *Ombudsman* nacional, había determinado la existencia del patrón de asesinatos desde 1993 y sus principales características. Cinco años después, en 2003, dicha Comisión Nacional determinó que “a más de cinco años de haberse emitido [su primer informe], el fenómeno social no fue controlado y, en cambio, el índice de criminalidad en contra de las mujeres que radican o transitan en el municipio de Juárez, Chihuahua, continuó su escala ascendente”.

Las tres víctimas en el caso eran mujeres jóvenes de 20, 17 y 15 años respectivamente, todas en condiciones precarias, una estudiante, las otras dos trabajadoras. Salieron de su casa un día y sus cuerpos fueron encontrados varias semanas más tarde en un campo algodónico con signos de violencia sexual y demás maltratos. Los hechos habían ocurrido entre octubre y noviembre de 2001. La Corte Interamericana de Derechos Humanos constató que en los días entre sus desapariciones y el hallazgo de sus cuerpos, sus madres y familiares acudieron a las autoridades en busca de respuestas, pero se encontraron con juicios de valor respecto al comportamiento de las víctimas y con ninguna acción concreta destinada a encontrarlas con vida aparte de la recepción de declaraciones.

Al respecto, la Corte tuvo por probado que en el año 2001 Ciudad Juárez vivía una fuerte ola de violencia contra las mujeres. Señaló que, a pesar de que el Estado tenía pleno conocimiento del riesgo que corrían las mujeres de ser

¹⁰³ Corte I.D.H., Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

objeto de violencia, no demostró haber adoptado medidas efectivas de prevención antes de noviembre de 2001 que redujeran los factores de riesgo para las mujeres. Aunque el deber de prevención sea uno de medio y no de resultado, el Estado no había demostrado que la creación de una Fiscalía Especial y algunas adiciones a su marco legislativo, por más que fueran necesarias y demuestren un compromiso estatal, fueran suficientes y efectivas para prevenir las graves manifestaciones de la violencia contra la mujer que se vivía en Ciudad Juárez en la época de los hechos.

Sin embargo, la Corte recordó su jurisprudencia en el sentido de que el Estado no tiene una responsabilidad ilimitada frente a los actos de particulares, dado que el deber de prevención y protección de particulares se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo. Por ello, el Tribunal consideró que existían dos momentos claves en los que el deber de prevención debe ser analizado. El primero es antes de la desaparición de las víctimas y el segundo antes de la localización de sus cuerpos sin vida.

Sobre el primer momento –antes de la desaparición de las víctimas- la Corte consideró que la falta de prevención de la desaparición no conllevaba *per se* la responsabilidad internacional del Estado porque, a pesar de que éste tenía conocimiento de una situación de riesgo para las mujeres en Ciudad Juárez, no había sido establecido que tenía conocimiento de un riesgo real e inmediato para las víctimas de este caso. El Tribunal señaló que aunque el contexto en ese caso y sus obligaciones internacionales le imponían al Estado una responsabilidad reforzada con respecto a la protección de mujeres en Ciudad Juárez, quienes se encontraban en una situación de vulnerabilidad, especialmente las mujeres jóvenes y humildes, no le imponían una responsabilidad ilimitada frente a cualquier hecho ilícito en contra de ellas. En este punto, la Corte tan solo hizo presente que “la ausencia de una política general que se hubiera iniciado por lo menos en 1998 –cuando la CNDH advirtió del patrón de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez-, es una falta del Estado en el cumplimiento general de su obligación de prevención”.

La atribución de responsabilidad internacional se derivó a partir de la relación del segundo momento con el primero. En efecto, en cuanto al segundo momento –antes del hallazgo de los cadáveres-, la Corte señaló que el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas. La Corte consideró que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días. Esta obligación de medio, al ser más estricta, exigía la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, el Tribunal consideró imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias

dirigidas a la determinación del paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Debían existir procedimientos adecuados para las denuncias y que éstas conllevaran una investigación efectiva desde las primeras horas. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida está privada de libertad y sigue con vida hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.

La Corte concluyó que México no demostró haber adoptado las medidas razonables, conforme a las circunstancias que rodeaban a los casos, para encontrar a las víctimas con vida. El Estado no actuó con prontitud dentro de las primeras horas y días luego de las denuncias de desaparición, dejando perder horas valiosas. En el período entre las denuncias y el hallazgo de los cuerpos de las víctimas, el Estado se limitó a realizar formalidades y a tomar declaraciones que, aunque importantes, perdieron su valor una vez éstas no repercutieron en acciones de búsqueda específicas. Además, las actitudes y declaraciones de los funcionarios hacia los familiares de las víctimas que daban a entender que las denuncias de desaparición no debían ser tratadas con urgencia e inmediatez llevaron al Tribunal razonablemente a concluir que hubo demoras injustificadas luego de las presentaciones de las denuncias de desaparición. Todo esto demostró que el Estado no actuó con la debida diligencia requerida para prevenir adecuadamente las muertes y agresiones sufridas por las víctimas y que no actuó como razonablemente era de esperarse de acuerdo a las circunstancias del caso para poner fin a su privación de libertad. Este incumplimiento del deber de garantía fue considerado particularmente serio debido al contexto conocido por el Estado -el cual ponía a las mujeres en una situación especial de vulnerabilidad- y a las obligaciones reforzadas impuestas en casos de violencia contra la mujer.

Además, la Corte consideró que el Estado no demostró haber adoptado normas o implementado las medidas necesarias, conforme al artículo 2 de la Convención Americana y al artículo 7.c de la Convención Belém do Pará, que permitieran a las autoridades ofrecer una respuesta inmediata y eficaz ante las denuncias de desaparición y prevenir adecuadamente la violencia contra la mujer. Tampoco demostró haber adoptado normas o tomado medidas para que los funcionarios responsables de recibir las denuncias tuvieran la capacidad y la sensibilidad para entender la gravedad del fenómeno de la violencia contra la mujer y la voluntad para actuar de inmediato.

Como se observa, el deber de prevención puede tener un importante protagonismo para exigir al Estado que actúe respecto a riesgos derivados de las situaciones de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, el análisis de estos casos permite entender que, tal como ha señalado Ariel Dulitzky, la Corte no ha extendido la obligación de garantizar el derecho a la vida a toda situación de pobreza o extrema pobreza¹⁰⁴. Ello no debe limitar el litigio sino que permite encausarlo hacia escenarios relevantes sobre el manejo del riesgo, cuando ello sea relevante.

¹⁰⁴ Ariel E. Dulitzky, "Pobreza y Derechos Humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares", en Revista IIDH, No. 48, San José, IIDH, 2008.

8. Las reparaciones colectivas ordenadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como mecanismos para tratar las consecuencias de la pobreza¹⁰⁵

Cuando la Corte decide que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la Convención Americana, dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados y, de ser procedente, las reparaciones correspondientes y adecuadas. En el tema de reparaciones la Corte se ha diferenciado de otros tribunales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha sido mucho más moderado en la materia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ordenado, por ejemplo, i) medidas que permitan el acceso a la justicia; ii) la publicación de sus sentencias –las cuales, según la Corte, constituyen *per se* una forma de reparación, iii) la traducción de la sentencia al lenguaje de la comunidad indígena respectiva; iii) medidas de restitución, a través del reintegro a una posición laboral o el apoyo para el retorno desde el exilio; iv) medidas de compensación a través de la indemnización del daño material (daño emergente y lucro cesante), del daño moral y, en algunos casos, del daño al proyecto de vida; v) servicios de rehabilitación en salud, educación y vivienda; y vi) medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Entre estas garantías de no repetición se encuentran a) la investigación y sanción de los responsables, b) medidas simbólicas tales como nombrar una calle, una escuela o una plaza en honor de las víctimas, c) ceremonias públicas de reconocimiento de responsabilidad y solicitud de perdón público, d) la adopción de todas las medidas para encontrar los cuerpos de las personas desaparecidas, e) medidas legislativas y de reforma a políticas públicas relacionadas con la derogación de normas, la adopción de registros de prisioneros, el impulso de sistemas de información genética y programas de exhumación, la consagración de procedimientos para la titulación de tierras, el desarrollo de cursos de formación a ciertos funcionarios públicos y miembros de la fuerza pública, entre otras medidas. Asimismo, y relacionado con el derecho a la verdad, la Corte ha ordenado hacer públicos los resultados de las investigaciones correspondientes¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Algunos apartes de esta sección se basan en Oscar Parra Vera, “La influencia de la visión del mundo de los pueblos indígenas en la determinación de reparaciones por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos”, en *Etnias & Política*, No. 8, Bogotá, Centro de Cooperación al Indígena (Cecoin), pp. 88-107.

¹⁰⁶ Para un análisis y sistematización de estas medidas adoptadas por la Corte, ver Sergio García Ramírez, “La Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos en Materia de Reparaciones”, en AA.VV., *La Corte Interamericana de Derechos Humanos de Derechos Humanos: Un Cuarto de Siglo: 1979-2004*, San José, 2005, pp. 1 a 85; Douglas Cassel, “The Expanding Scope and Impact of Reparations awarded by the Inter-American Court of Human Rights”, en K. De Feyter, S. Parmentier, M. Bossuyt y P. Lemmens (eds.), *Out of the Ashes. Reparation for Victims of Gross and Systematic Human Rights Violations*, Antwerpen/Oxford, Intersentia, 2005, pp. 191 a 223 y Arturo Carrillo, “The Relevance of Inter-American Human Rights Law and Practice to Repairing the Past”, en Pablo de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, Oxford University Press, 2006.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se analiza un ejemplo muy ilustrativo sobre el rol que pueden jugar las reparaciones en la lucha contra la pobreza. Se trata de las reparaciones otorgadas frente a la violación de derechos humanos a pueblos indígenas.

8.1 Criterios generales de reparación respecto a comunidades indígenas

En estos casos, en orden a lograr un impacto real en el restablecimiento de la justicia, las reparaciones deben involucrar, en la forma más exhaustiva posible, el punto de vista de las víctimas, que en estos casos está claramente relacionado con una perspectiva comunitaria y con lazos históricos y culturales específicos¹⁰⁷. Así por ejemplo, en casos donde las comunidades han sido despojadas de sus tierras, se ha criticado a los programas de reparación que se concentran en una compensación monetaria restringida al valor de la tierra en el mercado, toda vez que no tiene en consideración los intereses no económicos relacionados con la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas¹⁰⁸.

En casos relacionados con pueblos indígenas la Corte ha otorgado reparaciones que van más allá de la indemnización individual, precisando las dimensiones colectivas de los daños. Además, se ha tenido en cuenta la visión del mundo de las comunidades involucradas en orden a determinar las reparaciones más adecuadas. En especial, dicho Tribunal ha señalado que las normas de la Convención Americana deben ser interpretadas teniendo en cuenta el *derecho a la identidad cultural* de los pueblos indígenas. Al respecto, en el caso de la Comunidad indígena Yakye Axa¹⁰⁹, la Corte señaló que:

Debido a que el presente caso trata sobre los derechos de los miembros de una comunidad indígena, la Corte considera oportuno recordar que, de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están

¹⁰⁷ Ver los análisis que en este sentido realizan Dinah Shelton, "Reparations for Indigenous Peoples: The Present Value of Past Wrongs" y Ana F Vrdoljak, "Reparations for Cultural Loss" en Federico Lenzerini (ed.), *Reparations for Indigenous Peoples. International and Comparative Perspectives*, Oxford University Press, 2008.

¹⁰⁸ Jérémy Gilbert, "Remedies: Restitution and Special Measures", en Íd., *Indigenous Peoples' Land Rights under International Law. From Victims to Actors*, Ardsley, Transnational Publishers, 2006, pp. 147 y ss. Gilbert analiza las fuertes críticas contra los programas desarrollados en Estados Unidos bajo este enfoque, particularmente por la incompatibilidad entre el uso de la noción de justa compensación y las nociones comunitarias sobre el valor inmaterial de la tierra.

¹⁰⁹ Corte I.D.H., Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125. Los miembros de la Comunidad Yakye Axa vivían en condiciones de miseria extrema como consecuencia de la falta de tierra y acceso a recursos naturales, necesarios para la obtención de agua limpia y para la práctica de la medicina tradicional de prevención y cura de enfermedades. Tampoco se había garantizado el derecho a la propiedad comunitaria ni se habían adoptado medidas para asegurar, durante el período que han permanecido sin territorio, las condiciones de vida compatibles con su dignidad, a pesar de un decreto presidencial de 1999 que declaraba en estado de emergencia a la Comunidad.

sujetas a su jurisdicción. Sin embargo, hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural¹¹⁰.

En este punto, cabe resaltar el *Caso del Pueblo Saramaka*¹¹¹ contra Surinam. El Estado no había adoptado medidas efectivas para reconocer su derecho al uso y goce del territorio que han ocupado y usado tradicionalmente ni les había brindado acceso a la justicia para proteger el derecho a poseer propiedad de acuerdo con sus tradiciones comunales. En este caso, la Corte precisó las condiciones en las cuales un Estado puede legítimamente restringir derechos sobre tierras ancestrales y recursos naturales, resaltando que dichas restricciones no pueden generar la denegación de su subsistencia como pueblo¹¹². Esta supervivencia incluye vivir según las características culturales, sociales y económicas que los definen como pueblos¹¹³. En el caso analizado por la Corte se discutía sobre concesiones forestales y mineras a compañías extranjeras dentro del territorio ancestral de los Saramaka. La Corte señaló que¹¹⁴

a fin de garantizar que las restricciones impuestas a los Saramakas respecto del derecho a la propiedad por la emisión de concesiones dentro de su territorio no impliquen una denegación de su subsistencia como pueblo tribal, el Estado debe cumplir con las siguientes tres garantías: primero, [...] asegurar la participación efectiva de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan de desarrollo, inversión, exploración o extracción (en adelante “plan de desarrollo o inversión”) que se lleve a cabo dentro del territorio Saramaka. Segundo, [...] garantizar que los miembros del pueblo Saramaka se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio. Tercero, [...] garantizar que no se emitirá ninguna concesión dentro del

¹¹⁰ Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa, párr. 51. Ha sido señalado que este es un “criterio interpretativo general que valora la diferencia cultural y la costumbre indígena como herramientas para ampliar el contenido de la Convención Americana; así las cosas, los grupos indígenas del continente no podrán ser objeto de aplicaciones restrictivas a las normas de la Convención incluso si el Estado no ha legislado en la materia”. Cfr. Carlos Iván Fuentes, “Universalidad y diversidad cultural en la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Innovaciones en el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa”, en Revista CEJIL. Debates sobre Derechos Humanos y el Sistema Interamericano, No. 2, Buenos Aires, CEJIL, 2006, p. 73.

¹¹¹ Corte I.D.H., Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172.

¹¹² Caso del Pueblo Saramaka.

¹¹³ Francisco J. Rivera Juaristi y Karine Rinaldi, “Pueblo Saramaka vs. Suriname: el derecho a la supervivencia de los pueblos indígenas y tribales como pueblos”, en Revista CEJIL, No. 4, 2008. Estos autores resaltan que la Corte no estable un “balancing test” que tendría como propósito determinar el nivel de afectación que tendría la restricción en cuestión sobre el territorio ancestral de estos pueblos, por ejemplo; más bien, la Corte establece un “bright line test” que define cuándo un Estado puede restringir dicho derecho. Ver asimismo, Lisl Brunner, “The Rise of People’s Rights in the Americas: The Saramaka People Decision of the Inter-American Court of Human Rights”, en Chinese Journal of International Law, Vol 7, No. 3, Oxford University Press, 2008.

¹¹⁴ Caso del Pueblo Saramaka.

territorio Saramaka a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental. Mediante estas salvaguardas se intenta preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo Saramaka tienen con su territorio, la cual a su vez, garantiza su subsistencia como pueblo tribal.

La sentencia de la Corte precisa los alcances del derecho a ser consultado y, en su caso, la obligación de obtener consentimiento. Para la Corte, este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Se señaló entonces que¹¹⁵:

Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

Estas consideraciones explican el tipo de reparaciones ordenado por la Corte. En efecto, se ordenó a Surinam delimitar, demarcar y otorgar título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con su derecho consuetudinario, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka. Hasta tanto no se lleve a cabo dicha delimitación, se ordenó proteger dicho territorio. Entre las diversas órdenes emitidas, cabe resaltar que respecto a concesiones ya otorgadas la Corte indicó que, como medida de reparación:

el Estado debe revisarlas, a la luz de la presente Sentencia y la jurisprudencia de este Tribunal, con el fin de evaluar si es necesaria una modificación a los derechos de los concesionarios para preservar la supervivencia del pueblo Saramaka¹¹⁶.

8.2. Las reparaciones consistentes en programas y fondos de desarrollo comunitario

En ocasiones, se han utilizado medidas concentradas en el apoyo a la

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

comunidad para la protección de sus tierras. Así por ejemplo, la doctrina resalta que las reparaciones por privaciones históricas del derecho a la tierra deben involucrar medidas especiales para proteger la tierra y los derechos sociales de los miembros de la comunidad, de tal forma que puedan vivir armónicamente con sus territorios¹¹⁷. A continuación se analizan algunas de las reparaciones ordenadas por la Corte que se concentran en apoyos económicos que se brindan a las comunidades indígenas en su conjunto. Al igual que otras de las garantías de no repetición, la Corte busca dar respuestas sistémicas a problemas sistémicos¹¹⁸, de tal forma que estas medidas ofrezcan garanticen tanto prevención y disuasión como reestablecimiento de los lazos comunitarios.

En el *caso de la Masacre de Plan de Sanchez*, dado que las víctimas perdieron sus viviendas, el Tribunal ordenó la implementación de un programa habitacional mediante el cual se provea de vivienda adecuada a víctimas sobrevivientes. Además, se ordenó impulsar un Programa de desarrollo, independientemente de las obras públicas del presupuesto nacional que se destinen para esa región o municipio. Dichos programas se relacionan con¹¹⁹:

- a) estudio y difusión de la cultura maya achí en las comunidades afectadas a través de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala u otra organización similar;
- b) mantenimiento y mejoras en el sistema de comunicación vial entre las indicadas comunidades y la cabecera municipal de Rabinal;
- c) sistema de alcantarillado y suministro de agua potable;
- d) dotación de personal docente capacitado en enseñanza intercultural y bilingüe en la educación primaria, secundaria y diversificada de dichas comunidades, y
- e) establecimiento de un centro salud en la aldea de Plan de Sánchez con el personal y las condiciones adecuadas, así como la formación del personal del Centro de Salud Municipal de Rabinal para que puedan brindar atención médica y psicológica, a las personas que se hayan visto afectadas y que requieran de este tipo de tratamiento.

En relación con el desplazamiento forzado que se presentó en el *caso de la Comunidad Moiwana*, la Corte ordenó implementar un programa de desarrollo que provea servicios sociales básicos a los miembros de la comunidad, cuando éstos regresen. Los elementos específicos de dichos programas deberán ser determinados por un comité de implementación. En similar sentido, en el *caso de la Comunidad indígena Yakye Axa*, la Corte tuvo en cuenta que al no garantizar el uso y goce efectivo de las tierras tradicionales, se amenazó “el libre desarrollo y transmisión de su cultura y prácticas tradicionales” toda vez que:

¹¹⁷ Jérémie Gilbert, “Remedies: Restitution and Special Measures”, en Íd., *Indigenous Peoples` Land Rights under International Law. From Victims to Actors*, Ardsley, Transnational Publishers, 2006, pp. 141 a 194.

¹¹⁸ Judith Schönsteiner, “Dissuasive Measures and the “Society as a Whole”: A Working Theory of Reparations in the Inter-American Court of Human Rights”, en *American University International Law Review*, Vol 23, No. 1, p. 164.

¹¹⁹ Caso de la Masacre de Plan de Sanchez, supra nota 1.

La garantía del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas debe tomar en cuenta que la tierra está estrechamente relacionada con sus tradiciones y expresiones orales, sus costumbres y lenguas, sus artes y rituales, sus conocimientos y usos relacionados con la naturaleza, sus artes culinarias, el derecho consuetudinario, su vestimenta, filosofía y valores. En función de su entorno, su integración con la naturaleza y su historia, los miembros de las comunidades indígenas transmiten de generación en generación este patrimonio cultural inmaterial, que es recreado constantemente por los miembros de las comunidades y grupos indígenas¹²⁰.

Al momento de fijar el daño inmaterial, la Corte, conforme a la equidad y basándose en una apreciación prudente del daño inmaterial, estimó pertinente que el Estado creara un programa y un fondo de desarrollo comunitario a implementarse en las tierras que se entreguen a los miembros de la Comunidad. El programa comunitario consistía en el suministro de agua potable e infraestructura sanitaria. Además del referido programa, el Estado debía destinar una cantidad de dinero para un fondo de desarrollo comunitario, el cual consistirá en la implementación de proyectos educacionales, habitacionales, agrícolas y de salud en beneficio de los miembros de la Comunidad. Se estableció además que los elementos específicos de dichos proyectos deberán ser determinados por un comité de implementación, conformado por un representante designado por las víctimas y otro por el Estado y un tercer miembro designado de común acuerdo entre las víctimas y el Estado¹²¹.

8.3. Suministro de bienes y servicios básicos como reparación derivada de la violación del derecho a vida digna de los miembros de la Comunidad

Como ha sido señalado, en algunos de los casos sobre pueblos indígenas, la Corte determinó la violación del derecho a la vida cuando el estado no adopta medidas positivas frente a las condiciones que afectan las posibilidades de una vida digna para las comunidades indígenas que reclaman su territorio. Lo anterior, a partir de una concepción amplia del derecho a la vida. A partir de esta interpretación, en el Caso Yakye Axa, la Corte estableció que el Estado tenía que adoptar medidas destinadas a garantizar el derecho a una alimentación adecuada, acceso a agua limpia y atención de salud, y, en particular,

el Estado debe atender a los ancianos con enfermedades crónicas y en fase terminal, ahorrándoles sufrimientos evitables. En este caso, se debe tomar en consideración que en la Comunidad indígena Yakye Axa la transmisión oral de la cultura a las nuevas generaciones está a

¹²⁰ Caso de la Comunidad indígena Yakye Axa.

¹²¹ Ibid. Similar reparación fue ordenada en un caso muy similar, Corte I.D.H., Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146.

cargo principalmente de los ancianos (párr. 175).

Asimismo, la Corte dispuso que, mientras la Comunidad se encuentre sin tierras, dado su especial estado de vulnerabilidad y su imposibilidad de acceder a sus mecanismos tradicionales de subsistencia, el Estado tenía que suministrar, de manera inmediata y periódica, agua potable suficiente para el consumo y aseo personal de los miembros de la Comunidad; brindar atención médica periódica y medicinas adecuadas para conservar la salud de todas las personas, especialmente los niños, niñas, ancianos y mujeres embarazadas, incluyendo medicinas y tratamiento adecuado para la desparasitación de todos los miembros de la Comunidad; entregar alimentos en cantidad, variedad y calidad suficientes para que los miembros de la Comunidad tengan las condiciones mínimas de una vida digna; facilitar letrinas o cualquier tipo de servicio sanitario adecuado a fin de que se maneje efectiva y salubrementemente los desechos biológicos de la Comunidad; y dotar a la escuela ubicada en el asentamiento actual de la Comunidad, con materiales bilingües suficientes para la debida educación de sus alumnos¹²².

CAPITULO III: Hacia la consolidación de un enfoque de derechos en las políticas públicas: Evidencias desde el derecho a la educación y la programación presupuestaria

Sin duda, la pobreza es un fenómeno de múltiples dimensiones en el que por razones analíticas, las diferentes ciencias sociales enfatizan en uno u otro aspecto para explicar sus causas y proponer vías de solución. Independientemente de cómo se conceptualice o mida, la pobreza es negación de derechos, exclusión en el goce de niveles elementales de bienestar y afrenta para la construcción de sociedades con democracias efectivas y sustentables. Pobreza es la antítesis del desarrollo humano.

Como se ha podido apreciar en los capítulos anteriores, la pobreza afecta la calidad de vida de las personas y para el disfrute de los derechos humanos. Enfatizando la complejidad intrínseca del fenómeno pobreza: ser pobre no sólo significa la incapacidad de satisfacer las necesidades básicas; también supone estar excluido de la oportunidad de desarrollar capacidades para desenvolverse productiva y creativamente en la sociedad, así como estar limitado en la posibilidad de hacer efectivas las propias reivindicaciones.

Si bien es claro que en América Latina y el Caribe las constituciones y las leyes garantizan “primariamente” los DESC, dichos derechos sólo se encuentran garantizados parcialmente. En muchos casos no se encuentran garantizados “secundariamente”, al no preverse dentro del ordenamiento jurídico de muchos países los mecanismos que posibiliten la reparación y/o sanción de la lesión a los mismos.

Este rezago de justiciabilidad proviene, en parte, de concebir a los derechos

¹²² Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa.

sociales como meras “directrices” o “normas programáticas” que no confieren “derechos subjetivos” a los individuos para exigir el cumplimiento de una obligación al Estado, lo que desalienta que los individuos carezcan de “interés jurídico” para promover, por ejemplo, un amparo por violación a los artículos constitucionales que consagran derechos económicos.

Muchas veces se entiende que las normas constitucionales que consagran derechos fundamentales de carácter prestacional -principalmente los derechos sociales- contienen meras expectativas de derechos, es decir, una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado, sin conferir derechos subjetivos que han ingresado al patrimonio del individuo. Al no incorporar los derechos sociales un derecho subjetivo a una “mínima prestación”, no son justiciables vía amparo.

Asimismo, esta “laguna de garantía” en distintos ordenamientos proviene de no comprender que todos los derechos humanos -como el derecho a la educación, la salud, el trabajo, la alimentación o a una vivienda digna-, implican diversos y correlativos deberes del Estado, como el deber de *respeto* (obligación de no adoptar medidas que impidan el acceso a la educación); el deber *protección* (obligación de adoptar medidas para impedir que terceros -particulares o autoridades- obstaculicen o impidan el acceso a la educación), el deber *aseguramiento* (obligación de adoptar medidas para asegurar que el titular acceda a la educación cuando no puede hacerlo por sí mismo) o el deber de *promoción* (obligación de adoptar medidas que desarrollen condiciones para que los titulares accedan a la educación).¹²³

Los derechos sociales vistos así introducen una serie de obligaciones de carácter positivo y negativo -como también sucede con los derechos liberales clásicos-, que permiten determinar su contenido esencial o mínimo susceptible de ser justiciable.

El IIDH parte de la hipótesis de que el enfoque de derechos, es decir, el uso de los conceptos, contenidos y obligaciones enmarcados en los tratados internacionales de derechos humanos en el Sistema Interamericano, las constituciones políticas y la legislación secundaria proporciona vías idóneas para hacerle frente a un fenómeno que, al atentar contra la dignidad de las personas, debilita y cuestiona la vida en democracia. La exigibilidad judicial de los derechos sociales y la exigibilidad vía formulación de políticas sociales, lejos de ser alternativas excluyentes, son alternativas que se complementan mutuamente en el marco de una estrategia y políticas públicas que propendan no sólo a reducir la pobreza sino a construir modelos de sociedad fundamentados en la cohesión social.

¹²³ Abramovich V. y Courtis Ch., “Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales”, en Abramovich, V., Añón, M.J. y Courtis, Ch., *Derechos Sociales. Instrucciones de uso*, Fontamara, México, 2006, p. 55.

A partir de estas ideas, este capítulo plantea algunas relaciones de causalidad y evidencia sobre cómo las acciones y asignación de recursos de parte del sector público a la atención de necesidades de personas y comunidades en situación de pobreza coadyuva a hacer vigentes los derechos sociales y, por esa vía, a lograr los objetivos de generación de riqueza, de cohesión social de manera integral y armónica, y a hacer efectiva la democracia.

1. Importancia de la educación

La educación es una necesidad básica objetiva que le permite a la persona realizar su plan de vida de forma autónoma y digna, por lo que la misma debe ser garantizada a toda persona por igual. Dicha necesidad básica justifica o fundamenta la existencia de derechos universalmente válidos, que sean exigibles y justiciables y, por lo tanto, sean garantizados debidamente.

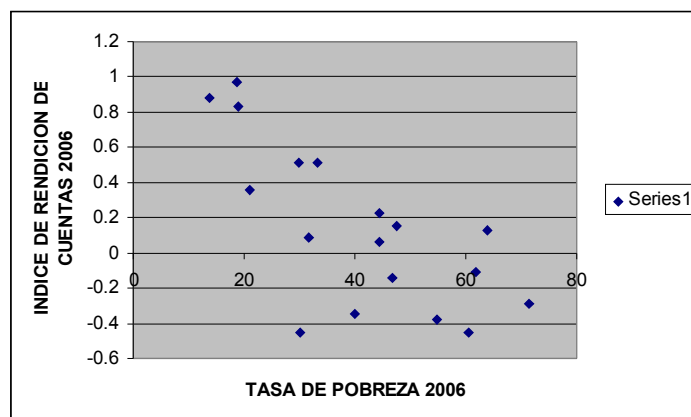
Desde esa perspectiva liberal e igualitaria, una persona “educada” es la que tiene cubiertas ciertas necesidades básicas objetivas para: i) estar en condiciones de competir –a nivel nacional e internacional- por un empleo remunerado que le permita vivir de forma autónoma y digna; ii) tener una visión crítica -basada en los principios de autonomía, dignidad e igualdad-, de las instituciones políticas, de su entorno social y, en general, de la realidad y; iii) estar en posibilidad de exigir a las autoridades y a la sociedad que le garanticen sus derechos humanos.

Este entendimiento de la educación como medio y como fin, desde una perspectiva liberal e igualitaria, es compatible con la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (en adelante “Comité DESC”) de la Organización de las Naciones Unidas que interpretó el derecho a la educación consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Existe evidencia de que los países ahora desarrollados experimentaron grandes avances en educación antes de su “*take off*” hacia un rápido y sostenido desarrollo (Easterlin, 1981). Además, como se muestra en los gráficos 1 y 2, en base a una muestra de 18 países, en el continente existen relaciones estrechas entre las tasas de pobreza, tomadas de UNDP (2009), y los indicadores de Rendición de Cuentas y de Control de Corrupción, tomados del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009).

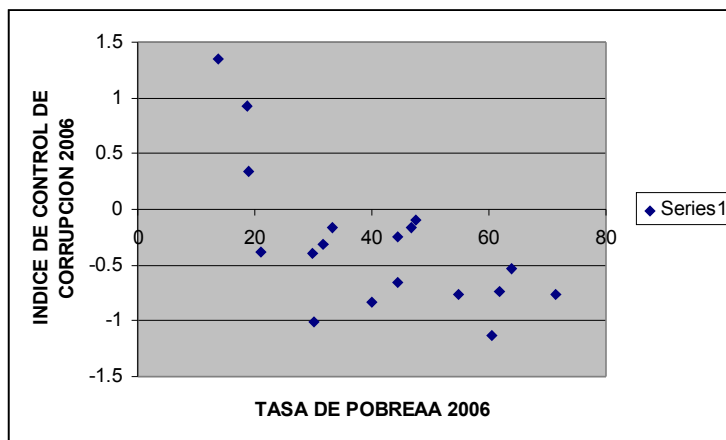
Estos índices tienen valores máximos de gobernabilidad de 2.5 y mínimos de -2.5. El primero de los gráficos muestra que a medida que la tasa de pobreza aumenta el índice de rendición de cuentas disminuye.

Gráfico 1: Tasa de pobreza de 2006 e índices de rendición de cuentas de 2006



Lo mismo se nota con relación al índice de control de corrupción: a mayor pobreza corresponde mayor corrupción. De allí que las erogaciones publicas en las áreas de desarrollo humano son un medio para la reducción de la pobreza, y para las subsecuentes realizaciones en materia de derechos humanos.

Gráfico 2: Tasa de pobreza de 2006 e índices de control de corrupción de 2006



2. Educación e instituciones

Se debe señalar la evidencia presentada por Besley y Burgess (2002) en el sentido de que en India la atención del sector público dirigida a la atención de las necesidades de las comunidades, revela mayor diligencia cuando se trata de comunidades con relativamente altos niveles de educación. Estos autores señalan que existe una relación entre la circulación de periódicos a nivel estatal y la respuesta del gobierno a los desastres ocasionados por fenómenos naturales:

“...a given fall in food production yields more public action in situations where newspaper circulation is higher. Similarly, a given level of crop damage due to floods yields more calamity relief expenditures when newspaper circulation is higher.”

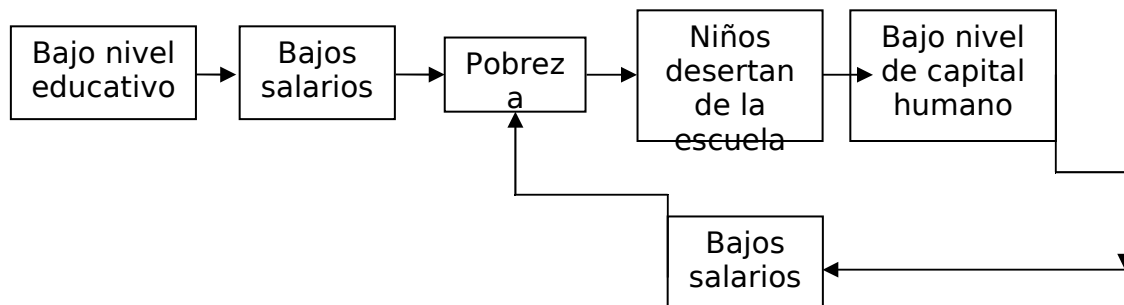
Esto tiene un efecto acumulativo en el sentido de que un alto nivel de educación implica mayor atención del gobierno para cumplir con sus obligaciones, lo que lleva a mayores niveles de educación, mayores demandas por servicios sociales, y así sucesivamente.

Este proceso se fortalece por el hecho de que la educación de los hijos tiende a superar los niveles educativos de los padres (Black, Devereux and Salvanes, 2005; Oreopoulos, Page and Stevens, 2006).

1. Transmisión de la pobreza de generación a generación.

Se debe señalar que el nivel de educación de los padres es un determinante de la clase de empleo que obtienen en el mercado laboral. Así, aquellos padres con bajos niveles educativos están confinados a tener empleos de baja calidad, a bajos salarios y a una vida en pobreza. En consecuencia, sus hijos se ven obligados a entrar al mercado laboral a edad temprana y no pueden tener un nivel educativo que les permitiera tener buenos empleos y superar la pobreza. Estos hijos reproducen las experiencias de sus padres y repiten el ciclo con sus propios hijos. Es decir, la pobreza se transmite o se “hereda” de una generación a la siguiente generación. Este ciclo se ha llamado la trampa de la pobreza, que se muestra en el Grafico 3.

Figura 1: Trampa de la pobreza



3. Efectos del capital humano en la pobreza y gobernabilidad

A partir de numerosas investigaciones llevadas a cabo por organismos estatales de educación, se constata la correlación entre situaciones críticas de pobreza y fracaso escolar, indudable situación de inequidad que afecta el derecho a la educación, comprometiendo la experiencia de vivir en dignidad¹²⁴.

Las investigaciones confirman que la pobreza constituye un riesgo para un desarrollo normal. Es imperativo procurar intervenciones precoces, sostenidas, interdisciplinarias que incluyan el contexto familiar. De no producirse éstas, el riesgo se transforma, para la mayoría de los casos, en daño permanente, comprometiendo el capital cognitivo, la salud mental y la disponibilidad para vivir en democracia y ejercer sus derechos. Un niño que crece con necesidades básicas insatisfechas es un ser en situación de vulnerabilidad¹²⁵.

Los puntos anteriores implican que los niveles de capital humano otorgan a los individuos destrezas que les posibilitan escapar de la pobreza y además, demandar la expansión de los servicios sociales¹²⁶.

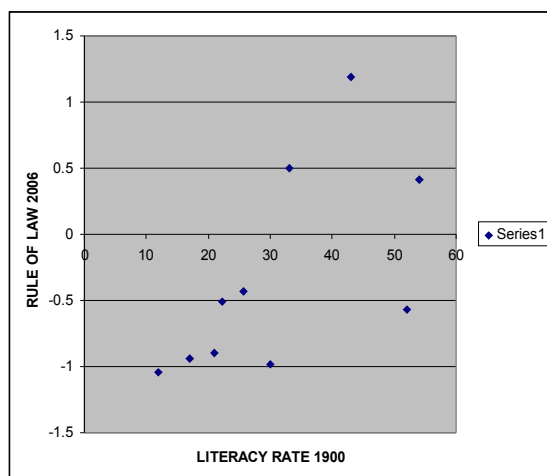
Lo anterior puede verse desde dos perspectivas. Por una parte, el gráfico 4 muestra, para varios países de la región, que los indicadores de Estado de Derecho, prevalecientes en 2006, están asociados con los niveles de alfabetismo prevalecientes en 1900 (los datos de alfabetismo son tomados de Engerman y Sokoloff, 2005).

Grafico 3. Tasas de alfabetismo en 1900 e indicadores de estado de derecho de 2006

¹²⁴ Mosca, Ana, Trabajo preparatorio para el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, IIDH, San José, Costa Rica, 2008.

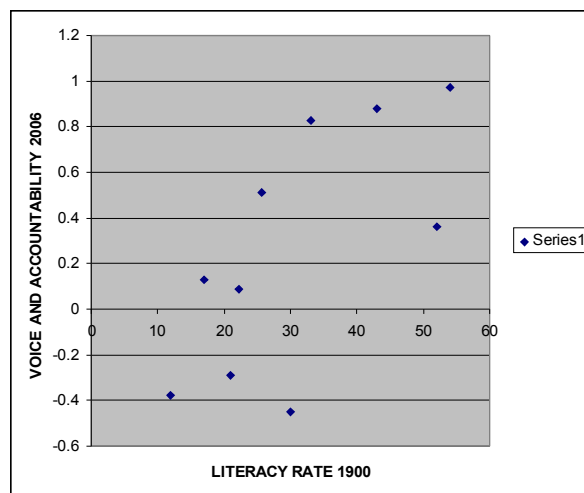
¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ Explicando las diferencias en desarrollo social entre dos estados de la India, Uttar Pradesh y Kerala, el primero siendo más desarrollado que el primero, el World Bank (2003), paginas 44-45, indica que: "The early promotion of primary education and female literacy in Kerala was very important for social achievements later on...Gender equity and the agency of women appear to play a major role in Kerala's success... A more literate and better informed public in Kerala was active in politics and public affairs in a way that did not appear to have happened in Uttar Pradesh. Informed citizen action and political activism in Kerala was building partly on ore mass literacy... seem to have been crucial in organizing poor people."



Por otra parte, existe evidencia que los indicadores de rendición de cuentas en 2006 están asociados con los niveles de alfabetismo prevalecientes en 1900, tal como se aprecia en el gráfico 5.

Gráfico 4. Tasas de alfabetismo de 1900 e índices de rendición de cuentas de 2006



Se podría argumentar que los niveles de alfabetismo de principio del siglo pasado facilitaron a los ciudadanos desarrollar su actividad política y a tener mejor participación en las lides políticas y distributivas, que ha conducido a la realización de los DCP¹²⁷.

4. Educación y distribución del ingreso

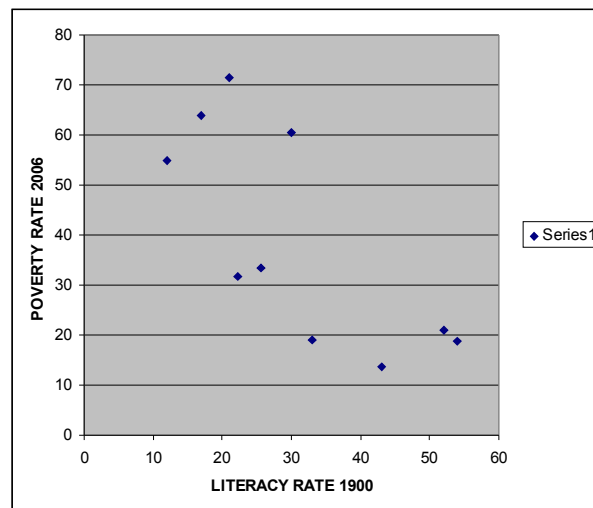
¹²⁷ Los países son Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Venezuela.

Existe evidencia de que en la región la pobreza está determinada en gran parte por los bajos niveles de educación y la desigualdad en la distribución del ingreso (Psacharopoulos et al). A la vez, la desigualdad refleja bajos niveles de educación (Psacharopoulos et al). La desigualdad es un detonante de la inestabilidad social, especialmente del crimen violento (Loayza et. al. 2002a, 2002b) y es un determinante de la inestabilidad económica y de la tendencia al estancamiento (Rodrik, 1999), fenómenos a través de los cuales recrudece la pobreza.

Se debe señalar además que Alesina y Perotti(1996) han presentado evidencia de que la desigualdad socava la democracia y atiza la inestabilidad política, y por ende el estancamiento económico (Ozler, Roubini y Swagel, 1996). Asimismo, Chong y Calderón (2000) y Chong y Gradasteis (2007) han presentado evidencia de que la desigualdad debilita las instituciones.

El hecho es que las tasas de pobreza de 2006 reflejan los niveles de alfabetismo de 1900, como se muestra en el Grafico 6. Se puede notar que a mayores tasas de alfabetismo en 1900 corresponden menores tasas de pobreza en 2006:

Grafico 5. Tasas de alfabetismo de 1900 y tasas de pobreza de 2006.

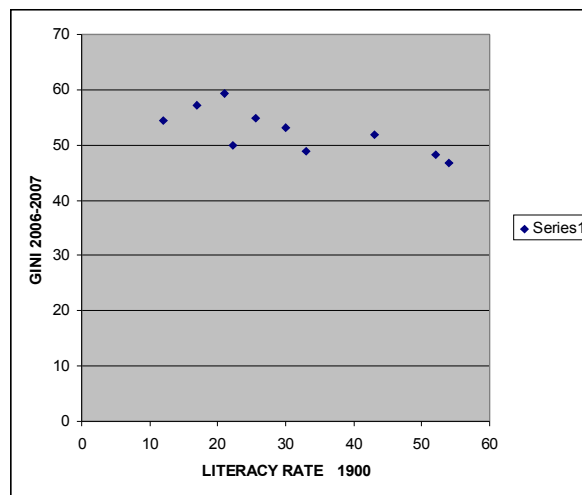


En años recientes la desigualdad ha disminuido en la mayoría de los países de la región (López Calva y Lustig, 2009) por los incrementos en inversiones sociales. La reducción de la desigualdad ha tenido repercusiones en reducir la pobreza (Ros, 2009). Entonces, habría que abogar por la expansión sostenida de la inversión en desarrollo humano, focalizada a las regiones más pobres y a personas más necesitadas, con miras a continuar los avances hacia mas igualdad, y por tanto para mejorar la gobernabilidad, la calidad de las instituciones así contribuir al ejercicio de los derechos humanos.

Se puede observar que la desigualdad prevaleciente en 2006 en los países de

la región, medida a través del coeficiente de Gini, está asociada en manera inversa con los niveles de alfabetismo prevalecientes en 1900 (Gráfico 6). Entonces, mejorar el desarrollo humano (salud, educación), conduciría a reducir la pobreza y a la vez a reducir la desigualdad, lo que también contribuiría a reducir la pobreza, a la vez que fortalecería la gobernabilidad y los derechos humanos.

Gráfico 6. Tasas de alfabetismo de 1900 y coeficientes de Gini de 2006.



Este es un ejercicio que tomaría tiempo, pero es un medio que tienen toda la evidencia histórica de distintos países como ningún otro enfoque al desarrollo. No existe otro modelo, o marco conceptual, que cuente con tanta evidencia indiscutible a su favor, mucho más que cualquier otro modelo económico.

5. Seguimiento del gasto e indicadores sociales: Importancia de las erogaciones del sector público a los servicios sociales

Para establecer un marco operativo para la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC y DCP, el IIDH y los organismos del sistema interamericano podrían fundamentar sus casos en la evidencia existente de que la falta de capital humano inhibe que la persona humana alcance las destrezas que le permitan desempeñarse con éxito en el mercado laboral, lo que a la vez inhibe el goce del derecho a la vida.

De allí que el seguimiento de la atención del desarrollo humano sería una manera de apreciar el compromiso nacional con los DDHH, lo que hace que el análisis de las erogaciones a estos rubros sea un medio para la exigibilidad de los mismos. Especial valor radica en hacer seguimiento anual de los presupuestos de los niños y de las mujeres.

Hace muchos años la OEA tenía la comisión de los “sabios” que analizaba los planes nacionales de desarrollo de los países y ofrecía comentarios; algo similar existe en África con el Peer Review Mechanism. Se podría estructurar un mecanismo de análisis y seguimiento de tipo multinacional para apreciar el grado en que las políticas nacionales impulsan la realización del desarrollo humano, y así de los DESC y DCP.

Temas relacionados con los DDHH que impulsa la ONU, específicamente Unicef, es el Presupuesto de los Niños, o sea la consolidación de los distintos rubros relacionados con la atención a la infancia, que se encuentran en el presupuesto general de la nación, pero que no reciben mayor atención o su carácter es disperso. También Unifem impulsa la preparación del Presupuesto de la Mujer.

Hay experiencias muy valiosas en varias regiones, en donde estos ejercicios han servido para establecer concertación entre el ejecutivo, la sociedad civil y la cooperación externa, a la vez que han apuntalado la transparencia y la rendición de cuentas. Estos ejercicios son útiles para detectar brechas de cobertura y de recursos, tendencias y problemas emergentes, áreas que deberían recibir más atención, etc.

En efecto, el Banco Mundial (2003) relata la experiencia de Tanzania en donde por medio de “encerronas” anuales entre los participantes señalados, se analiza el respectivo Public Sector Expenditure Review, y señala que entre otros beneficios este ejercicio ha conducido a la movilización de cooperación externa adicional.

Se puede suponer que en estos ejercicios de presupuestarios es donde se plasma la voluntad para cumplir con los convenios internacionales de DDHH, y es donde se inicia el cumplimiento de los DESC y el ejercicio de los DCP. Existe evidencia contundente de que la atención a las mujeres que están esperando crianza, así como la atención de la niñez en edad temprana, en aspectos de nutrición, educación y salud, son los determinantes del futuro desempeño en el mercado laboral de las niñas y niños una vez que llegan a edad adulta.

Las investigaciones confirman que la pobreza constituye un riesgo para un desarrollo normal. Es imperativo procurar intervenciones precoces, sostenidas, interdisciplinarias que incluyan el contexto familiar. De no producirse éstas, el riesgo se transforma, para la mayoría de los casos, en daño permanente, comprometiendo el capital cognitivo, la salud mental y la disponibilidad para vivir en democracia y ejercer sus derechos. Un niño que crece con necesidades básicas insatisfechas es un ser en situación de vulnerabilidad.

El crecer en situación de pobreza representa un riesgo para el desarrollo saludable de la niñez. El 60% de quienes participaron de estudios estudios

longitudinales (Mosca, 2008) evidenciaron a los 11 años un retardo mental leve que, de procurarse intervenciones tempranas sostenidas e interdisciplinarias, se podría haber evitado. La situación de pobreza vulnera el derecho a vivir en dignidad. Constituye un **TRAUMA ACUMULATIVO** del que se deriva un riesgo de secuelas y de daños irreversibles.

Las políticas públicas en educación y salud son el campo de actuación en que el Estado tiene la posibilidad de beneficiar de manera más amplia la población en aras de combatir la desigualdad social y la exclusión, respecto a ese derecho.

La salud y la educación tienen la característica de ser, por un lado, derechos en sí mismos y, por el otro, ser condiciones habilitantes para el ejercicio de otros derechos. Por ello, como en ningún otro derecho, se observa tan nítidamente la interdependencia y el carácter integral de los derechos humanos. Verbigracia: muchas veces las condiciones de salud de una persona varían según el grado de libertad en que vivan, o de la zona que habitan, del acceso a alimentación adecuada, vestido y trabajo. En consecuencia, tal y como se ha considerado, los derechos a la salud y a la educación deben entenderse como derechos al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de vida.

Evidencia reciente para los países Latinoamericanos ha sido publicada por investigadores del Banco Mundial (Vegas y Santibáñez, 2010). O sea que la atención temprana a la niñez determina en gran parte el grado de ejercicio de los DDHH en el futuro. De allí que las erogaciones públicas en los rubros de salud, educación y cuidado materno tienen repercusiones en la determinación de la pobreza y de la distribución del ingreso, y en el ejercicio de los derechos humanos.

Es de notar que una publicación reciente del Banco Mundial (Vegas y Santibáñez, 2010) argumenta que con la atención de las necesidades de la niñez en edad temprana se cumplen algunos de los compromisos estipulados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en La Convención Sobre los Derechos del Niño.

El IIDH podría coordinar sus acciones con las instituciones del sistema interamericano, las agencias de la ONU del país respectivo, la sociedad civil y las agencias internacionales de cooperación, y conjuntamente podrían abogar ante los Ministerio de Finanzas para que los rubros presupuestarios dirigidos a la atención de la niñez y de la mujer, sean objeto de análisis conjunto, con miras a incrementar los montos de estos rubros, mejorar la focalización hacia los estratos más necesitados y apuntalar la rendición de cuentas, la transparencia y el estado de derecho. En estas tareas un papel destacado podría desempeñar el Ministerio Público o/y el Defensor de los Derechos Humanos del respectivo país.

Reflexión Final

Si bien es cierto que, desde una perspectiva política, el IIDH basa su trabajo en la premisa de que la vigencia efectiva de los derechos humanos sólo es posible en el marco de la democracia representativa, participativa e inclusiva, la persistencia, agravamiento y profundización de las condiciones precarias que sufren más de 200 millones de personas en el continente, esa pobreza aberrante que contrasta con la abundancia de otros sectores, plantea enormes retos para su acción de promoción de derechos desde la perspectiva ética y moral.

No hay -ni puede haber- democracia o libertad con tanta gente privada de sus derechos, y con muchas personas que se han visto completamente privadas de lo esencial desde su nacimiento. Por lo que un modelo político que no fomente ni provea el mínimo bienestar es un modelo que no es humanamente funcional, y por lo mismo, muy poco democrático. Al incrementarse la pobreza, los Estados no sólo comprometen la estabilidad democrática e incumplen sus obligaciones en derechos humanos, sino que deterioran otras áreas de la convivencia social, como se expresa claramente en el texto.

Desafortunadamente, la mayoría de las democracias no son conscientes del inmenso peligro para la estabilidad y del gravísimo daño social que causan a la vida humana con la persistencia de la pobreza. En este sentido, es manifiesto el retroceso que ha experimentado nuestro continente respecto de los patrones universalmente aceptados, e incluso pactados, de lo que debe ser el status social, económico y cultural requerido para la dignidad humana¹²⁸ (Nikken, P. 1988)

Desgraciadamente, en el crítico proceso económico y financiero de hoy, que ha sido beneficiado con subsidios públicos para el salvamento de grandes empresas, no hay indicios de que el cuadro cambie ni en políticas ni en derechos. Abundan, eso sí, las medidas engañosas y las trampas electorales que abiertamente mienten al prometer reducir la pobreza extrema, sin tener

¹²⁸ Para más detalles, referirse a Nikken P. (1988) y a Nikken, P. (2008)

en cuenta los derechos humanos de la gente. Tendría que ocurrir un milagro democrático para rebajar las muertes infantiles, para alcanzar la escolarización mínima, y para contender esa ofensa a la dignidad y a la autoestima más elemental de los derechos humanos de los pobres y sus comunidades.

Eso lleva a proponer que es de la más alta prioridad, y no sólo para el IIDH, sino para el conjunto del sistema interamericano, los Estados, la sociedad en general y la comunidad internacional, formular estrategias y poner en acción recursos para refundar la democracia de postulados y transformarla en una democracia efectiva, cuyo valor se mida por lo que haga en los hechos por los más vulnerables y menos privilegiados de las distintas sociedades del continente.

En efecto, ahora es urgente cambiar los esquemas y paradigmas de la defensa de los derechos humanos y modificar la propuesta educativa y de la enseñanza de los derechos humanos en la escuela, como fuente que inspire a la niñez y la juventud en la reclamación de sus derechos desde la primera edad escolar. Y es que por mucho que se reconozcan algunos avances y se tengan en cuenta los novedosos enfoques de gobiernos que proponen apuntarle a los derechos sociales de la gente, en la América latina y caribeña, la situación social continua siendo de una gravedad y desigualdad enormes que atenta contra los derechos humanos más esenciales de las personas y muchas comunidades.

Resulta imprescindible conocer, desde las realidades y vivencias de los que sufren la carencia y el estigma por su condición social, qué visión tienen ellos de los derechos humanos y de la democracia para construir con ellos y ellas, y desde su visión y esperanzas, las condiciones que les permitan potenciar la determinación que muestran para tratar de salir de la pobreza estructural y dejarla atrás, a fuerza de construir más realización del potencial humano y social.

Hoy más que nunca se requiere de ciencia y de conciencia para abordar el tema inconcluso de abatir la pobreza y hacerlo con perspectiva de derechos, en democracia y con la participación de los seres humanos que la sufren por la injusticia e imperfección de los modelos democráticos y sistemas económicos tal como se encuentran en su estado actual. "Este tipo de pobreza estructural no se resuelve con la mera solidaridad, espontánea ni institucionalizada. Requiere de cambios estructurales que hagan posible que el desarrollo o enriquecimiento de unos no provoque el empobrecimiento de otros. Estos cambios no basta con hacerlos desde una perspectiva de desarrollo global. Hay que hacerlos desde la perspectiva de los pobres"(Cela, 2001) y de sus derechos específicos.

El IIDH alienta a hacer *aquí y ahora* la propuesta de la defensa de los derechos humanos ante la grave exclusión social en las Américas. Y hay que dejarse de excusas ideológicas que justifiquen lo injustificable porque ningún

razonamiento, por visionario que fuere, será vacío democráticamente, además de injusto, sino tiene en cuenta los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza en la región.

Existen abundantes medios, evidencias y demasiados pobres para emprender cuanto antes y con confianza el esfuerzo de construir auténticos Estados Democráticos de Derecho. Lo que todavía es escaso es la voluntad política para iniciar el despegue.

Con este planteamiento conceptual, el IIDH quiere asumir cuanto antes su papel como ente político y como entidad académica para reiterar su intolerancia moral ante la miseria y ofrecer sus capacidades para coadyuvar en la empresa, como se dice al principio de este documento, “de contribuir a fortalecer sistemas políticos en que la norma sea que los individuos y grupos humanos, por una parte, puedan participar en la definición y ejercicio del poder político y cuenten con la posibilidad real de ejercer sus derechos humanos, y que los gobiernos, por la otra, satisfagan adecuadamente las necesidades de su población y respondan a sus demandas, disminuyan la pobreza y las desigualdades sociales, y trabajen efectivamente con apropiaciones presupuestarias suficientes, reduciendo así la desigualdad que hoy por hoy es la afrenta más grave a los derechos fundamentales”.

Bibliografía

Bases teóricas y filosóficas

- Carozza**, Paolo G (2003). From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American of the Idea of Rights. *Human Rights Quarterly*, 25 (2), 281-313.
- Davenport**, Christian. (1999). Human Rights the Democratic Proposition. *Journal of Conflict Resolution*, 43 (1), 92-116.
- De la Vita**, Alvaro (2003). La Teoría de Rawls de la Justicia Internacional. In A. Boron (ed). *Filosofía Política Contemporánea. Controversia sobre civilización e imperio y ciudadanía*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Donnelly**, Jack (1986). International Human Rights: a Regime Analysis. *International Organization*, 40 (3), 599-642.
- _____. (1998). Human Rights: A New Standard of Civilization? *International Affairs*, 74 (1), 1-23.
- _____. (1999). The Social Construction of International Human Rights. In T.

- Dunne & N. Wheeler (Eds.), *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 71-102.
- Ferrara**, Alessandro (2003). Two Notions of Humanity and the Judgment Argument for Human Rights. *Political Theory*, 31 (3), 392-420.
- Hinchman**, Lewis P. (1984). The Origins of Human Rights: a Hegelian Perspective. *The Western Political Quarterly*, 37 (1), 7-31.
- Krasner**, Stephan (2001). *Soberanía, hipocresía organizada*. Princeton: Princeton University Press.
- Langlois**, Anthony (2002). Human Rights: the globalisation and fragmentation of moral discourse. *Review of International Studies*, 28 (3), 479-496.
- _____. (2003). Human Rights Without Democracy ? A Critique of the Separationist Thesis. *Human Rights Quarterly*, 25, 990-1019.
- Messer**, Ellen (1993). Anthropology and Human Rights. *Annual Review of Anthropology*, 22, 221-249.
- Milner**, Wesley T., Steven C. Poe, & Leblang, David (1999). Security Rights, Subsistence Rights, and Liberties: a Theoretical Survey of the Empirical Landscape. *Human Rights Quarterly*, 21 (2), 403-443.
- Mitchell**, Neil J., & James M. McCormick (1988). Economic and Political Explanations of Human Rights Violations. *World Politics*, 40 (4), 476-498.
- Moir**, Lindsay. (2003). Decommissioned? International Humanitarian Law and the Inter-American Human Rights System *Human Rights Quarterly*, 25 (1), 182-212.
- Neumayer**, Eric (2005). Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights? *The Journal of Conflict Resolution*, 49 (6), 925-953.
- Panichas**, George (1985). The Structure of Basic Human Rights. *Law and Philosophy*, 4 (3), 343-375.
- Rawls**, John (1999). "The Law of Peoples." In T. B. Circle (ed.), *The Politics of Human Rights*, London: The Belgrade Circle.
- Renteln**, Alison Dundes (1988). Relativism and the search for Human Rights. *American Anthropological Association*, 90 (1), 56-72.
- Sen**, Amartya (2000). *Development as Freedom*. New York: Anchor Books.
- Vincent**, R.J. (2001). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Derechos humanos civiles y políticos

- Crane**, Andrew, Dirk Matten & Jeremy Moon (2004). Stakeholders as Citizens? Rethinking Rights, Participation, and Democracy. *Journal of Business Ethics*, 53 (1/2), 107-122.
- Kaufmann**, D., A. Kraay A. and M. Mastruzzi (2009), " Governance Matters: Aggregate and Individual Indicators for 1996-2008. World Bank Policy Research Working Paper no. 4978, Washington DC, World Bank.
- Inter-American Commission on Human Rights** (2009). *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 2008*. Washington: Organization of American States.
- Noorani**, A. G. (1997). Journalists' Rights *Economic and Political Weekly*,

32 (4), 140.

Mainwaring, Scott. (2006). The Crisis of Representation in the Andes. *Journal of Democracy*, 17 (3), 14-27.

Sikkink, Kathryn, & Carrie Boot Walling (2007). The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, 44 (4), 427-445.

Derechos económicos, sociales, y culturales

Dommen, Caroline (2002). Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: actors, processes and Possible Strategies. *Human Rights Quarterly*, 24 (1), 1-50.

Instituto Interamericano de Dererechos Humanos (2009). *Hacia un modelo de intervención para la reclamación y promoción de derechos económicos, sociales y culturales. Sistematización de casos y experiencias presentados al XXVI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y al VI Curso Interamericano de Sociedad Civil*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Nikken, Pedro. (1988) *En Defensa de la Persona Humana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988

Przeworski, Adam, & Wallerstein, Michael (1982). The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies. *The American Political Science Review*, 76 (2), 215-238.

_____. (1988). Structural Dependence of the State on Capital. *The American Political Science Review*, 82 (1), 11-29.

Washington Office on Latin America (2006). *Rights and Development*. Washington DC: Washington Office on Latin America.

Derechos colectivos

Blofield, Mereke H., & Liesl Haas (2005). Defining a Democracy: Reforming the Laws on Women's Rights in Chile, 1990-2002. *Latin American Politics and Society*, 47 (3), 35-68.

Emerson, P. and Portela Souza, A. (2003) "Is There a Child Labor Trap? Intergenerational Persistence of Child Labor in Brazil", *Economic Development and Cultural Change*, 51(2): 375-398.

Freeman, Michael (2000). "Liberal Democracy and Minority Rights." In Adamantia Polis and Peter Schwab (ed.), *Human Rights: New Perspectives, New Realities*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 31-51.

Gurr, Ted Robert. (1994). Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System: 1994 Presidential Adress. *International Studies Quarterly*, 38 (3), 347-377.

_____. (2000a). Ethnic Warfare on the Wane. *Foreign Affairs*, 79 (3), 52-64.

_____. (2000b). Nonviolence in Ethnopolitics: Strategies for the Attainment of Group Rights and Autonomy. *Political Science and Politics*, 33 (2), 155-160.

Hodgson, Dorothy L. (2002). Women's Rights as Human Rights: Women in Law and Development in Africa (WILDAF). *Africa Today*, 49 (2), 3-26.

- Melander, Erik** (2005). Political Gender and State Human Rights Abuse. *Journal of Peace Research*, 42 (2), 149-166.
- Richards, Patricia** (2005). The Politics of Gender, Human Rights, and Being Indigenous in Chile. *Gender and Society*, 19 (2), 199-220.
- Tomasi, John.** (1995). Kymlicka, Liberalism, and Respect for Cultural Minorities. *Ethics*, 105, 580-603.
- Tsutsui, Kiyoteru** (2004). Global Civil Society and Ethnic Social Movements in the Contemporary World. *Sociological Forum*, 19 (1), 63-87.
- Tsutsui, Kiyoteru, & Christine Min Wotipka** (2004). Global Civil Society and the International Human Rights Movement: Citizen Participation in Human Rights International Nongovernmental Organizations. *Social Forces*, 83 (2), 587-620.
- Vasquez, Santiago José** (2008) *Derechos humanos de los migrantes: perspectiva global desde la dimensión de la pobreza*. En Revista IIDH, N°48, julio-diciembre, 2008.
- Walker, Brian** (1997). Plural Cultures, Contested Territories: A Critique of Kymlicka. *Canadian Journal of Political Science*, 30 (2), 211-234.

Desigualdad

- Alesina, A., S. Ozler, Roubini, N. and P. Swagel** (1996), "Political Instability and Economic Growth", Journal of Economic Growth, vol. 1, No. 2, Heidelberg, Springer, June.
- _____. and R. Perotti (1996), "Income Distribution, Political Instability, and Investment, European Economic Review, vol. 40, Amsterdam, Elsevier.
- Besançon, Marie L.** (2005). Relative Resources: Inequality in Ethnic Wars, Revolutions, and Genocides. *Journal of Peace Research*, 42 (4), 393-415.
- Chong, A.** and C. Calderon (2000), "Institutional Quality and Income Distribution", Economic Development and Cultural Change, vol. 48, Chicago Illinois, University of Chicago Press.
- _____.and M. Gradstein (2007), "Inequality and Institutions, The Review of Economics and Statistics, vol. 89, No. 3, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Engerman, S.** and K., Sokoloff (2005), "Colonialism, Inequality, and Long-Run Paths of Development", NBER Working Paper no. 11057, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Easterlin, R.** (1981) "Why Isn't the Whole World Developed?", Journal of Economic History, 6(4): 317-336
- Kanbur, Ravi** (2007). *Poverty and Conflict: The Inequality Link*. New York City: International Peace Academy.
- Schock, Kurt** (1996). A Conjunctural Model of Political Conflict. The Impact of Political Opportunities on the Relationship Between Economic Inequality and Violent Political Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 40 (1), 98-133.

Estado Democrático de Derecho y Democracia

- Diamond**, Larry (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2), 21-35.
- Evans**, Tony (2001). If Democracy, then Human Rights? *Third World Quarterly*, 22(4), 623-642.
- Gutiérrez Sanín**, Francisco (2005). Fragile Democracy and Schizophrenic Liberalism: Exit, Voice, and Loyalty in the Andes. *International Political Science Review*, 26 (1), 125-139.
- Jackson**, D.W., J.M. Dodson, and Nuzzi O'Shaughnessy (1999). "Protecting Human Rights. The Legitimacy of Judicial System Reforms en El Salvador." *Bulletin of Latin American Research* 18 (4): 403-21.
- Heller**, Patrick (2000). Degrees of Democracy. Some Comparative Lessons from India. *World Politics*, 52, 484-519.
- Levitsky**, Steven, & Lucan A. Way (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 12 (2), 51-65.
- O'Donnell, Guillermo**. (2007). The Perpetual Crises of Democracy. *Journal of Democracy*, 18 (1), 5-11.
- Paris**, Roland, & Timothy D. Sisk (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*. New York: International Peace Academy.
- Samuels**, Kirsti, & Wyeth, Vanessa Hawkins (2006). *State-building and Constitutional Design after Conflict*. New York: International Peace Academy.
- Sandbrook**, Richard (1996). Transitions without consolidation: democratization in six African cases. *Third World Quarterly*, 17 (1), 69-87.
- Schmitter**, Philippe C. (2004). The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, 15 (4), 47-60.
- Wang**, Shaoguang (2003). The Problem of State Weakness. *Journal of Democracy*, 14 (1), 36-42.

Pobreza

- Cela, J.** *La otra cara de la pobreza*, Centro de Estudios Sociales P. Juan Montalvo SJ, marzo 2001, tercera edición.
- Dulitzky**, Ariel. (2008). *Pobreza y Derechos Humanos en el sistema Interamericano. Algunas Aproximaciones Preliminares*. En Revista IIDH, N°48, julio-diciembre, 2008.
- Imendia**, Carlos A. (2008). *Una aproximación a la pobreza desde los derechos humanos. Hipótesis desde el diálogo del XXVI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos** (20XX). *Los derechos humanos de los pobres: de la indivisibilidad a la política social. Propuesta de comunicación para el Plan*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos** (2008). *Medición de*

indicadores de progreso sobre el Derecho a la Salud y su vínculo con la pobreza. Estudio polotp aplicado a 5 países centroamericanos (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá). San José: Instituto Interamericano de Dererechos Humanos.

Nikken, Pedro. (2008) *Los Sistemas Internacionales de Protección de los Derechos Humanos: la Perspectiva del Acceso a la Justicia y la Pobreza.* En Revista IIDH, N°48, julio-diciembre, 2008.

Pinto, Mónica. (2008). *Los Derechos Humanos Desde la Dimensión de la Pobreza.* En Revista IIDH, N°48, julio-diciembre, 2008.

Psacharopoulos, George, et al (1995), "Poverty and Income Inequality in Latin America During the 1980's", Review of Income and Wealth, vol. 41, no. 3.

Ros, J. (2009), "Reduccion de la Pobreza en America Latina: Incidencia de los Factores Demograficos, Sociales y Economicos", Revista de la Cepal, No. 98, Santiago de Chile, ECLAC.

Schneider, Friedrich, & Dominik Enste (2000). *Shadow Economies Around the World: Size, Causes, and Consequences.* Washington DC: International Monetary Fund (IMF).

Schneider, Friedrich (2002). Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World, *Workshop of Autralian National Tax Centre.* Canberra (Australia).

Otros temas/fuentes relacionadas con el tema

Apodaca, Clair, & Michael Stohl (1999). United States Human Rights Policy and Foreign Assistance. *International Studies Quarterly*, 43 (1), 185-198.

Center for International Policy (2009). *Confronting the Challenges to real chance.* Washington DC: Center for International Policy.

Chapman, Audrey, & Patrick Ball (2001). The Truth of Truth Commissions: Comparative Lessons from Haiti, South Africa and Guatemala. *Human Rights Quarterly*, 23, 1-43.

Cockayne, James (2007). Transational Organized Crime: Multilateral Responses to a Rising Threat. In *Coping with Crisis. Working Paper Series.* New York.: International Peace Academy.

Edwards, Sandra. (2002). *Colombian Conflict Impacts Ecuador.* Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).

_____. (2003). *Illicit Drug Control Policies and Prisons: the Human Cost.* Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).

_____. (2004). *Ecuador Gets Colombia's Drift - Aerial Eradication of Coca Crops on the Border.* Washington DC: Washington Office on Latin America.

Girón, Alicia (2008). "Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y sus reformas estructurales en América Latina y el Caribe." In *La Globalización y el Consenso de Washington . Sus influencias sobre la Democracia y el desarrollo en el sur.*, ed. G. Lachini. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Hafner-Burton**, Emilie M. (2005). Trading Human Rights: How Preferential Trade Agreements Influence Government Repression. *International Organization*, 59 (3), 593-629.
- Ignatieff**, Michael (1999). *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton: Princeton University Press.
- Loayza**, N., Fajnzylber, P. and Lederman, D. (2002a) "Inequality and Violent Crime", *The Journal of Law and Economics*, 45(1).
- , Fajnzylber, P. and Lederman, D. (2002b) "What Causes Violent Crime?", *European Economic Review*, 46(7).
- Moravsik**, Andrew (2000). "The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe." *International Organization* 54 (2): 217-52.
- Osiel**, Mark (2000). "Why Prosecute? Critics of Punishment for Mass Atrocity." *Human Rights Quarterly* 22: 118-47.
- Park**, Han S. (1987). Correlates of Human Rights: Global Tendencies. *Human Rights Quarterly*, 9 (3), 405-413.
- Rivera**, Fredy (2007). "El Refugio de Colombianos en el Ecuador." In *Migración Forzada de Colombianos: Colombia- Ecuador - Canadá: Corporación Región - University of British Columbia - FLACSO Ecuador*.
- Rodrik, D.** (1999), "Where did all the Growth Go? External Shocks, Social Conflicts, and Growth Collapses", *Journal of Economic Growth*, vol. 4, No. 4, Heidelberg, Springer.
- Sigmon**, Jane (2008). "Combating Modern-Day Slavery: Issues in Identifying and Assisting Victims of Human Trafficking World Wide." *Victims and Offenders* 3: 245-57.
- Skaar**, Elin (1999). "Truth commissions, trials - or nothing? Policy options in democratic transitions." *Third World Quarterly* 20 (6): 1109-1128.
- Sikkink**, Kathryn (1993). Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization*, 47 (3), 411-441.
- Sikkink**, Kathryn, and Carrie Boot Walling (2007). "The Impact of Human Rights Trials in Latin America." *Journal of Peace Research* 44 (4): 427-45.
- Thakur**, Ramesh (1994). Human Rights: Amnesty International and the United Nations. *Journal of Peace Research*, 31 (2), 143-160.
- Tickner**, Arlene B. (2007). "Latin American and the Caribbean: Domestic and Transnational Insecurity." In *Coping with crisis. Working Paper Series*. New York: International Peace Academy.
- The Office of the High Commissioner for Human Rights** (2008). *Working with the United Nations Human Rights Programme. A Hand Book for Civil Society*. New York and Geneva: United Nations Human Rights.
- Ünver**, Olkay (2008). Global Governance of Water: a Practitioner's Perspective. *Global Governance*, 14, 409-417.
- Vegas**, E. and Santibanez, L. (2010) *The Promise of Early Childhood Development in Latin America and the Caribbean*, Washington DC, World Bank.
- Washington Office on Latin America** (2008). *Chemical Reactions. Fumigation: Spreading Coca and Threatening Colombia's Ecological and*

Cultural Diversity. Washington DC: Washington Office on Latin America (WOLA).

Weitzer, Ronald (2007). "The Social Construction of Sex Trafficking: ideology and institutionalization of a moral crusade." *Politics and Society* 35 (3): 447-75.

Wheeler, Ron (1999). The United Nations Commission on Human Rights, 1982-1997: a Study of "Targeted" Resolutions. *Canadian Journal of Political Science*, 32 (1), 75-101.

Williamson, Celia, and Michael Prior (2009). "Domestic Minor Sex Trafficking: a Network of Underground Players in the Midwest." *Journal of Child & Adolescent Trauma* 2: 46-61.

Reportes

Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor (2009). *2008 Human Rights Report: Ecuador*: Human Rights Watch.

Comisión Interamericana Derechos Humanos (2002). "Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos." Washington DC: Organización de Estados Americanos - OEA.

Human Rights Watch (2009). *World Report*. New York: Human Rights Watch.

International Amnesty (2009). *Informe 2009: Américas*. Washington DC: International Amnesty.

International Crisis Group (2008). *Bolivia: Rescatar la nueva Constitución y la estabilidad democrática*. Bogotá and Bruxelles: International Crisis Group.

_____. (2008). *Corregir el curso: las víctimas y la ley de justicia y paz en Colombia*. Bogotá and Bruxelles: International Crisis Group.

_____. (2009). *Dos pasos complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia*. Bogotá and Bruxelles: International Crisis Group.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2007). *Ecuador: derechos humanos y la cooperación para el desarrollo*. Quito: Ministerio de Relaciones Internacionales de la República del Ecuador.

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2009). *Human Rights in Action. Promoting and Protecting Rights Around the World*. Geneva: United Nations.

_____. (2009). *High Commissioner's Strategic Management Plan 2008-2009*. Geneva: United Nations Human Rights.

United Nations Development Program (2009). *Human Development Report 2009. Overcoming Barriers: Human Mobility and Development*. New York: United Nations.

Bassu, Giovanni. (2008). Law Overruled: Strengthening the Rule of Law in Postconflict States. *Global Governance*, 14, 21-38.

UNDP, (2009), Human Development Report 2009, New York, UNDP.

World Bank, World Development Report 2004, Washington DC, World Bank.

