REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

56

Edición especial sobre
XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos
Sistema Interamericano de Derechos Humanos: historización, debate actual y perspectivas al futuro

Julio-Diciembre 2012

REAL EMBAJADA DE NORUEGA

REVISTA IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2012 IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481
Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074
1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Versalles S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, teléf., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US $40,00. El precio del número suelto es de US$ 25,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: s.especiales2@iidh.ed.cr.

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación
Roberto Cuéllar M. 7

Mensajes inaugurales
Del Director del IIDH, Roberto Cuéllar M. 13
De la Presidenta del IIDH, Sonia Picado Sotela 19
Del Primer Vicepresidente de la República de Costa Rica, Alfio Piva Mesén 23
Del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos 29
Del Presidente Honorario del IIDH, Thomas Buergenthal 33

Conferencia magistral
Discurso del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza 37

Introducción al XXX Curso
Un espacio de cooperación horizontal propositivo con el sistema interamericano: el Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos 49
Roberto Cuéllar M.

Ponencias seleccionadas
El sedicente "fortalecimiento" del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y sus dobles estándares frente a las obligaciones internacionales de los Estados americanos 73
Pedro Nikken

Impacto de las reparaciones ordenadas
por la Corte Interamericana de Derechos Humanos
y aportes a la justiciabilidad de los derechos económicos,
sociales y culturales 139
Manuel E. Ventura Robles

Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos,
sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano.
Avances y desafios actuales 157
Mónica Pinto

La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención
de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano
de Derechos Humanos 189
Luz Patricia Mejía Guerrero

Acerca del "control de convencionalidad" por parte
de los operadores de justicia (nacionales e internacionales)
en situaciones de justicia transicional..... 215
Olger Ignacio González Espinosa

Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano.
El rol del análisis estructural a partir de informes y
siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad
internacional 273
Óscar Parra Vera

Sometimiento de casos ante la Corte Interamericana
de Derechos Humanos por parte de la
Comisión Interamericana de Derechos Humanos 321
Silvia Serrano Guzmán

Revista 56.indb 6 2/14/13 12:33 PM

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 56 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2012. En la presente edición de esta revista académica se recogen algunas de las palabras y ponencias ofrecidas en el marco del *XXX Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: historización, debate actual y perspectivas al futuro*, llevado a cabo del 3 al 14 de septiembre de 2012. Con esta edición de su Curso Interdisciplinario, el IIDH, como entidad auxiliar de la promoción del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), se propuso historizar el desarrollo evolutivo y progresivo de la protección interamericana de derechos humanos con estudios regulares y debate académico, desde diferentes enfoques y tendencias. Los objetivos centrales de este ejercicio fueron:

- discutir y reflexionar sobre los aspectos políticos del trabajo de los órganos del SIDH: sobre los avances jurisprudenciales y políticos, y su incorporación desigual en el derecho interno;
- intercambiar opiniones y estudios sobre el rol que deben cumplir los Estados con relación a los órganos del SIDH, a partir de la universalidad, sus obligaciones y responsabilidades;
- indagar acerca de los alcances de las reformas reglamentarias de ambos órganos, aprobadas en el año 2000, y la judicialización de procesos;
- analizar la importancia e impacto de las actividades de promoción de los órganos del SIDH en el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas, con enfoque de derechos, y a partir de la obligación de cumplimiento.

La trigésima edición del Curso Interdisciplinario del IIDH, se llevó a cabo en la sede institucional (San José de Costa Rica), durante el 96o. Período Ordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de

Derechos Humanos (Corte IDH), con participación especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en el marco del acuerdo de cooperación suscrito entre el IIDH y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 20 de octubre de 2010.

Luego de la creación de la CIDH (1959) y la posterior formación de la Corte IDH (1979), la historia del SIDH ha sido un proceso acumulado y progresivo de grandes esfuerzos institucionales y novedosos pasos procesales y jurídicos, para la defensa de la persona humana y de la democracia en la Región. Desde la década de 1970, los casos individuales, las visitas *in loco*, el trabajo de las relatorías temáticas, las opiniones consultivas, las medidas cautelares y provisionales, así como los informes temáticos sobre países, protegen derechos específicos y reafirman periódicamente el Estado de Derecho en el Continente americano. El SIDH en su conjunto tiene la más alta credibilidad por sus actuaciones y sentencias, por la efectividad judicial y su capacidad de adaptación, por la composición de sus órganos con personalidades expertos/as independientes, competentes y comprometidas, por su amplia aceptación entre los Estados y las entidades civiles en las Américas.

Durante la primera década del siglo XXI, en la OEA se han desarrollado varios debates a nivel político estatal sobre la interrelación con los órganos del SIDH. La convocatoria más reciente es la creación del Grupo de Trabajo de Reflexión sobre el Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por el Consejo Permanente de la OEA (San Salvador, junio 2011), que se propone elaborar recomendaciones específicas sobre temas concretos para la revisión y fortalecimiento del Sistema. Este debate oficial se une hoy al Proceso de Reflexión sobre el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, desarrollado con carácter regular y permanente entre la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (CAJP), la Corte IDH y la CIDH.

En esta edición de la Revista IIDH se incluyen al inicio, los mensajes de inauguración del XXX Curso Interdisciplinario y la

conferencia magistral ofrecida por el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, seguidos de un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una sección que contiene algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del Curso. Hacen parte de esta última sección las ponencias de los expertos y expertas que siguen: Manuel E. Ventura Robles (Costa Rica), Pedro Nikken (Venezuela) y Mónica Pinto (Argentina), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como Luz Patricia Mejía Guerrero (Venezuela), Óscar Parra Vera (Colombia), Olger Ignacio González Espinosa (Costa Rica) y Silvia Serrano (Colombia).

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo, IIDH

Introducción al XXX Curso

Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano

El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional*

*Óscar Parra Vera***

El presente texto analiza la pobreza y su relación con los derechos humanos, a partir de una reflexión general sobre el tema y a la luz de algunos informes y sentencias de los órganos de protección del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH). La primera parte introduce elementos del estado del arte sobre las diversas nociones de pobreza, con el objetivo de fundamentar, como punto de partida, la necesidad de articular dichas nociones en una estrategia integral de lucha contra la pobreza. La segunda parte reseña algunos pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que ilustran el decisivo rol de los informes temáticos y de país con relación a este tema. La tercera parte se concentra en siete escenarios estratégicos a partir de la valoración de algunos casos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En especial, se hace énfasis en los tipos de atribución de responsabilidad internacional que podrían asociarse a situaciones de pobreza. El objetivo del texto es visibilizar las potencialidades del SIDH para fortalecer las estrategias de lucha contra la pobreza extrema o crítica.

---

* Este texto es fruto del diálogo del autor con el IIDH en diversos momentos, durante los últimos años, y que se concretó en el curso virtual "Pobreza y derechos humanos. Aportes desde el Sistema Interamericano" y en aportes para algunas publicaciones del IIDH sobre la materia. Agradezco el constante apoyo y orientación del Director Ejecutivo, Roberto Cuéllar.

** Abogado sénior de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Previamente se desempeñó como becario "Rómulo Gallegos" y consultor sobre indicadores en derechos sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el parecer de la Corte Interamericana ni de su Secretaría.

1. Los diversos conceptos sobre pobreza

Al igual que la pobreza es un tema emergente en el SIDH, los estudios sobre "pobreza y derechos humanos" son un campo emergente de conocimiento en el que convergen debates jurídicos, económicos, filosóficos y políticos[1]. Una breve exploración sobre las definiciones que se han propuesto sobre pobreza, permite introducir algunos debates en esta materia.

Un primer elemento a resaltar es que la necesidad de una definición de pobreza viene planteándose desde que se empezaron los intentos por "medir" cuántas personas pobres existen en un determinado país. La tensión surge entre perspectivas más concentradas en un número exacto de condiciones que permitan una medición (sobrevivir con un un dólar estadounidense diario, entre otras) y aquellas que resaltan más el carácter multidimensional del fenómeno.

Uno de los principales problemas para alcanzar una definición prevalente ha sido la dificultad de universalizar el concepto. Así, por ejemplo, conceptos como el de "costo de vida", "extrema pobreza", "necesidades básicas", "calidad de vida", pueden cambiar de acuerdo a la región. Otras posturas consideran que el alcance de las necesidades básicas puede ser distinto en los países del llamado Sur Global[2] frente a los países del noratlántico. Finalmente, las diferencias culturales transforman la percepción sobre el bienestar y sobre lo que significa el "desarrollo". Una visión marcadamente "occidental" ha prevalecido en todos estos debates.

---

1 Una buena muestra de estos debates se encuentra en Pogge, Thomas (ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right. Who Owes What to the Very Poor?* Oxford University Press, 2007.

2 Como lo resaltan diversos autores, el concepto de Sur Global es preferible al de países del Tercer Mundo (propio del contexto de mundo bipolar posterior a la Segunda Guerra Mundial) o países subdesarrollados o en vías de desarrollo (inadecuado para agrupar naciones disímiles en sus procesos de desarrollo). El concepto de Sur Global alude a países donde, entre otros factores, la mayoría de la población vive en condiciones de pobreza, existen altas tasas de desempleo y subempleo, dependen de la exportación de materias primas y presentan gran vulnerabilidad y dependencia respecto a países del noratlántico en las relaciones económicas y políticas. Ver Lamprea Montealegre, Everaldo, "Comentario: el ingreso ciudadano en el Sur Global. Hacia la realización de la utopía", en: Wright, Erik Olin (ed.), *Repensando la distribución. El ingreso básico ciudadano como alternativa para un capitalismo más igualitario*. Universidad de los Andes, Siglo del Hombre, Bogotá, 2008.

En este marco, es muy valioso el trabajo de sistematización emprendido por Paul Spicker, en el que alude a doce grupos de significados de pobreza incluidos en cuatro grandes segmentos, algunos de ellos muy relacionados entre sí[3]:

a. **Pobreza como un concepto material**. La población es pobre "porque no tiene algo que necesita, o cuando carece de los recursos para acceder a las cosas que necesita". En este grupo cabe resaltar el énfasis en estos otros conceptos:

   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. Existe debate sobre el origen y fundamento de las necesidades.

   Un patrón de privaciones. La pobreza se define por la existencia de un patrón de privaciones más que por la privación misma. En este sentido, no toda necesidad equivale a pobreza. Se debe analizar el tipo de necesidad, la duración de la privación y el efecto agregado a largo plazo de múltiples privaciones temporales. Se resalta que, por ejemplo, la población puede experimentar necesidades específicas (falta de vivienda o frío) sin que esto sea suficiente para hablar de "pobreza", aunque aquellas privaciones pueden ser indicadores primordiales.

   Limitación de recursos. La pobreza refiere a circunstancias donde las personas carecen de ingreso, riqueza o recursos para adquirir o consumir las cosas que necesitan. En la Declaración asumida en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague (1995), algunos delegados estatales aludieron a la pobreza como "una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información" y agregaron que "la pobreza depende no sólo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios"[4].

---

3 Spicker, Paul, "Definiciones de Pobreza: doce grupos de significados", en: Spicker, Paul, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon (eds.), *Pobreza. Un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2009, págs. 291-306.

4 Ver, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/socdev/>, a diciembre de 2012.

b. Pobreza como situación económica. Es el enfoque que mide la pobreza a partir de los ingresos. Desde esta postura, algunos relacionan la pobreza con los bajos ingresos.

Nivel de vida. Spicker señala que "aunque la idea de nivel de vida está íntimamente ligada a la necesidad, es un concepto de índole general que refiere no tanto a las formas específicas de privación sino a la experiencia general de vivir con menos que los demás"[5]. Instituciones como la Organización Internacional del Trabajo o el Banco Mundial, aluden a este tipo de conceptos cuando en algunos de sus documentos señalan que un individuo o familia es pobre cuando sus ingresos o consumo (el "nivel de vida") está por debajo de un estándar que algunos consideran "mínimo" y otros "decente".

Desigualdad. Las personas pueden ser consideradas pobres porque están en una situación de desventaja respecto de otras, en la sociedad. Si bien algunos precisarían que la desigualdad acarrea pobreza cuando la distancia económica entre los más ricos y los más pobres sobrepasa el "nivel crítico", Spicker señala que al definir la pobreza en estos términos "una eventual reducción de los recursos de los más ricos sería equivalente a una reducción en la pobreza", lo cual no tiene mucho sentido.

Posición económica. Según esta postura, la población pobre debería ser vista como una clase social (grupo de personas identificado en virtud de su posición económica dentro de la sociedad). Desde algunas perspectivas marxistas, se trata de los marginados de la propiedad de los medios de producción; en cierto sentido weberiano se trataría de los excluidos o dependientes económicamente.

c. Condiciones sociales. En este punto, Spicker alude a:

Clase social. Las definiciones vinculadas a la clase social comúnmente refieren a las condiciones sociales de los pobres. De acuerdo a esta concepción, los roles sociales y ocupacionales son constitutivos de la noción de clase. Esta noción ha sido criticada por quienes ven en ella una forma de estigma y una condena a los pobres.

5 Spicker, Paul, "Definiciones de Pobreza: doce grupos de significados"...

Dependencia. Se relaciona con las posturas que consideran a la población pobre como aquella que recibe beneficios sociales debido a su carencia de medios. Los pobres serían aquellos dependientes de los servicios sociales. Este es un concepto que visibiliza el "uso" estigmatizante del concepto de pobreza.

Carencias de seguridad básica. Aunque la carencia en la seguridad básica se haya definido como necesidad, Spicker señala que también puede ser vista como vulnerabilidad ante los riesgos sociales. Esta noción se relaciona en algunos componentes con el concepto general de seguridad social. Sin embargo, no existe relación directa entre pobreza y vulnerabilidad, toda vez que, por ejemplo, "distintos tipos de campesinos en una agricultura de subsistencia pueden ser pobres, pero no vulnerables".

Ausencia de titularidades. Autores como Amartya Sen – Premio Nóbel de Economía –, consideran que tanto la privación como la carencia de recursos reflejan la carencia de titularidades más que la ausencia de artículos esenciales. En ese sentido, la falta de vivienda es consecuencia de la falta de acceso a la vivienda o la tierra, no de la inexistencia de viviendas en sí; las hambrunas no son el resultado de la falta de alimentos sino de la incapacidad de la población para comprar los alimentos existentes[6]. Las personas pobres son entonces, aquellas que no tienen titularidades. Esta postura se inserta en la visión de Sen respecto al desarrollo como expansión de las capacidades y libertades reales que disfrutan los individuos[7]. En particular, según esta concepción, las libertades fundamentales se relacionan, entre otras, con el acceso a capacidades básicas para evitar la inanición, la desnutrición y la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y participar en las decisiones privadas y públicas.

---

6 Para una mayor explicación de la noción de titulaciones en la teoría de Amartya Sen, ver Nussbaum, Martha, *Capacidades como titulaciones fundamentales: Sen y la justicia social*. Trad. E. Lamprea, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

7 Ver al respecto, Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*. Planeta, Barcelona, 2000. La obra de Sen ha tenido fuerte influencia en los informes de desarrollo humano producidos por Naciones Unidas.

Sen justifica lo que ha denominado "esquema de capacidades" con las siguientes definiciones fundamentales[8]: el bienestar de una persona puede evaluarse de acuerdo con la posibilidad de alcanzar su propia visión de la vida buena. La vida de cada persona se define por un conjunto de estados y acciones que se entienden como funcionamientos, los cuales están relacionados entre sí. La marcha de los funcionamientos se asocia con la capacidad de funcionar, interpretada como la combinación de los diversos funcionamientos que cada persona puede alcanzar. Así, la capacidad como vector de funcionamientos, refleja la libertad de la persona para realizar su vida buena y gozar de su bienestar.

De esta manera, la libertad deja de entenderse exclusivamente como aquello en lo que el Estado no debe interferir, para comprenderse como la posibilidad de alcanzar el perfil de vida buena que cada persona define. Esa libertad requiere de capacidades para funcionar, lo que implica una consideración de la salud, la alimentación, el trabajo o la vivienda como condiciones para realizar la capacidad de funcionar. Tener derecho a tales elementos no implica restringir la libertad sino posibilitar la vida buena en términos de realización integral.

Exclusión. Spicker resalta que estos enfoques señalan que la exclusión social afecta a individuos, personas y áreas geográficas, y que puede ser vista no sólo en términos de niveles de ingreso sino también vinculada a cuestiones como salud, educación, acceso a servicios, vivienda y deuda. En el paradigma de la exclusión, la pobreza adquiere una visión multidimensional, donde se intenta superar el énfasis en la privación al incluir problemas que resultan de la estigmatización y el rechazo social.

Al respecto, cabe señalar que algunos autores encuentran tensión entre el paradigma de la exclusión social y el paradigma de ciertas nociones de pobreza[9]. El paradigma de la exclusión rescata

8 Amartya Sen, Nuevo examen de la desigualdad, Madrid, Alianza, 1995, capítulo 3.

9 Para una visión general sobre esta tensión, ver Pérez Sáinz, Juan Pablo, y Minor Mora Salas, *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*. FLACSO, San José, 2007. En particular, ver el capítulo I, titulado "De la pobreza a la exclusión social. Reflexiones teóricas".

el lugar de los antagonismos sociales y de la carencia de poder de los excluidos. Así, la exclusión debe analizarse a partir del control y acaparamiento de los recursos por ciertos grupos sociales que marginan a otros, de tal forma que un grupo es excluido precisamente porque otro lo excluye mediante el ejercicio de poder. Los críticos del paradigma de la pobreza problematizarían aquellas definiciones que se centran en los resultados (privaciones, carencias, etc.) y no en los procesos que generan esas privaciones. En términos muy generales, según Pérez y Mora, algunas de las diferencias entre estos paradigmas podrían ser las que se presentan en la Tabla 1. Pérez y Mora consideran que en el paradigma de la exclusión, ésta es entendida como una manifestación de la producción de desigualdades sociales y que existen diversos tipos de exclusiones que pueden interactuar, reforzando las dinámicas excluyentes. El énfasis de estos autores es en una aproximación conceptual que genere las mayores posibilidades de superación del *statu quo* y no su mantenimiento[10].

Paradigma de la exclusión	Paradigma de la pobreza
1. Comprensión relacional de la sociedad basada en el poder.	1. Comprensión no relacional: define a las carencias en términos de un cierto estándar de bienestar (o desarrollo).
2. La superación de la exclusión implica redefinición de las relaciones de poder.	2. Reducción de la pobreza se basa en un voluntarismo moral.
3. Postula la fractura de la comunidad (dualización de la sociedad), concentrándose en sectores que han sido dejados fuera de ésta.	3. Toma como premisa la existencia de una comunidad, normalmente la nacional, donde algunos sectores están deficientemente integrados.
4. Existe un bloqueo en la superación de la pobreza, especialmente de la indigencia.	4. Asume como factible lograr una buena inclusión a través de la movilidad social ascendente.
5. Ausencia de ciudadanía social.	5. Ciudadanía social deficiente.

10 Ibídem.

d. **Pobreza como juicio moral**. Se entiende la pobreza como una privación severa, de tal manera que las condiciones materiales de los pobres son moralmente inaceptables. A esta definición es inherente un imperativo moral de que algo debería hacerse al respecto. Autores como Spicker, critican esta definición pues dificulta establecer un acuerdo sobre los contenidos del concepto[11].

e. **Pobreza como privación de libertades básicas y violación compleja de varios derechos**.

Complementando la sistematización de Spicker, cabe reseñar las posturas que definen la pobreza con relación a la violación de derechos. En este sentido, la pobreza depende de factores económicos y sociopolíticos que incluyen la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad[12]. Al respecto, autores como Ariel Dulitzky o Fernanda Doz Costa han resaltado que es posible analizar la pobreza como violación de los derechos humanos en sí misma o *per se*, como causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos, como violación de derechos específicos – como el derecho a un nivel de vida adecuado o del derecho al desarrollo – y como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos[13].

Por su parte, el anterior Experto Independiente de Naciones Unidas sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Arjun Sengupta, utilizó esta definición de pobreza: "fenómeno que incluye la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social" y

---

11 Sin embargo, la obra de Thomas Pogge (Freedom from Poverty as a Human Right, 2008), reseñada en nuestra primera nota de pie, constituye un esfuerzo por explotar los importantes aportes de esta noción para redefinir las instituciones contemporáneas.

12 La CEPAL ha planteado definir la pobreza como "el resultado de un proceso social y económico – con componentes culturales y políticos – en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional". Así, además de la privación material, la pobreza comprende dimensiones subjetivas que van más allá de la subsistencia material. Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2002-2003.* Santiago de Chile, 2004.

13 Dulitzky, Ariel, "Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares", en: *Revista IIDH No. 48*. IIDH, San José de Costa Rica, 2008; Doz Costa, Fernanda, "Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales", en: *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 9, 2008.

> agregó que "la distinción entre pobreza y extrema pobreza en el marco de la escasez de ingresos sería esencialmente una cuestión de grado o de amplitud del fenómeno. Dado que la pobreza se define en función del acceso a bienes y servicios y de su disponibilidad, la extrema pobreza significará que se dispone de un conjunto mucho más reducido de bienes y servicios y/o que la situación de pobreza ha existido durante un período más prolongado"[14].
>
> El uso de un concepto de "extrema pobreza" está asociado al objetivo de lograr un mayor consenso sobre una obligación, legalmente vinculante para los Estados, de erradicar inmediatamente esa situación extrema. Dado que se relacionaría con el grado de mayor afectación de muchos derechos básicos, el objetivo es que no pueda alegarse la falta de recursos o la progresividad de la obligación como excusa para no tomar medidas inmediatas para eliminarla.

Esta breve mirada a la sistematización del estado del arte sobre definiciones efectuada por Spicker, el contrapunteo entre paradigmas de "pobreza" y paradigmas de "exclusión social", así como una introducción al debate sobre pobreza como violación de derechos, permite introducir un punto de partida relevante: más allá de una definición perfecta sobre el concepto de pobreza, conviene articular las diversas miradas sobre la misma para lograr una visión integral en la materia. En particular, se requiere una adecuada confluencia entre la perspectiva económica, ética y jurídica respecto de la pobreza. En los informes y casos que se analizan en los próximos segmentos es posible ver la proyección, con distintos énfasis, de algunas de las definiciones y enfoques sobre la pobreza analizados.

2. La pobreza en los informes temáticos y de país emitidos por la Comisión Interamericana

Los informes temáticos y de país que emite la CIDH son escenarios muy relevantes para plantear la pobreza desde una perspectiva estructural. En efecto, los casos contenciosos en el SIDH ofrecen la dificultad de que sólo pueden analizarse a partir de las circunstancias

14 Informe presentado por el Experto Independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta, E/CN.4/2005/49 de 11 de febrero de 2005.

específicas de las víctimas concretas. Es cierto que la valoración del contexto específico de un caso siempre será relevante. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones del sistema de peticiones individuales en el SIDH, a través de un sólo caso es difícil analizar los aspectos estructurales que explican o en los que se refleja la pobreza. Por el contrario, tal como se describe a continuación, en los informes es posible arribar a conclusiones más globales en un tema o en un país específico, y ello ha sido relevante para que en el Sistema Interamericano se visibilice la pobreza en su relación con la violación de derechos humanos.

2.1 Algunos informes temáticos

En septiembre de 2007 la CIDH adoptó su informe sobre el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), desde la perspectiva de los estándares fijados por el SIDH[15]. Respecto a la relación entre derechos sociales y pobreza, la Comisión 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 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 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.

15 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 de 2007.

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[16]. Por 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.

En 2010, la CIDH adoptó su informe "Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos". En él señaló, *inter alia*, que:

> un número desproporcionadamente elevado de mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes, que en su mayoría residen en zonas rurales, son quienes con mayor frecuencia no disfrutan plenamente de sus derechos humanos respecto de la salud materna. La CIDH observa que las barreras que limitan a las mujeres el acceso a estos servicios están relacionadas con factores estructurales de los servicios de salud, con leyes y políticas que regulan estos servicios, así como con prácticas, actitudes y estereotipos, tanto al interior de la familia y la comunidad así como del personal que trabaja en los establecimientos de salud[17].

Por otra parte, la CIDH indicó que "el 20% de la región más pobre concentra 50% de las muertes maternas, mientras que el 20% más rico sólo tienen el 5% de estas defunciones"[18]. Esto adquiere mucha relevancia si se tiene en cuenta que la Comisión destacó que

---

16 Corte IDH, *Caso Cantos vs. Argentina*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 28 de noviembre de 2002, Serie C No. 97.

17 CIDH, "Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos", OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69, 7 de junio de 2010.

18 La Comisión indicó que en Haití por ejemplo, mueren aproximadamente 670 mujeres por cada 100.000 nacimientos vivos, mientras que en Canadá mueren aproximadamente 7 mujeres por cada 100.000 nacimientos vivos. Igualmente, la OMS estimó que en el 2006 hubo 280.000 muertes perinatales con diferencias notables en la Región, siendo el riesgo de muerte perinatal en América Latina y el Caribe el triple al de Canadá y los Estados Unidos de América. Ibídem.

> una de las barreras principales que las mujeres enfrentan en el acceso a servicios de salud materna son los gastos relacionados con la atención del servicio. El pago del servicio se convierte en un determinante para decidir si acudir o no a los servicios de salud frente a algún síntoma de riesgo durante el embarazo y/o parto, situación que afecta desproporcionadamente a las mujeres pobres reflejándose con ello la falta de apoyo estatal para las personas con escasos recursos. Así, la falta de priorización de recursos refleja la ausencia en muchos casos de perspectiva de género en las políticas públicas sobre el acceso a servicios de salud materna fundamentales[19].

Además, la CIDH resaltó que "las mujeres pobres y en situación de exclusión, no acuden a los servicios de salud por falta de tiempo o por estar sobrecargadas de trabajo ya que las tareas del cuidado recaen exclusivamente en ellas". En consecuencia, "las mujeres postergan el cuidado de salud y arriesgan con ello sus vidas"[20].

2.2 Algunos informes de país

En su Primer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, la CIDH 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"[21].

Un año después, en 1979, al presentar su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití[22], la Comisión analizó diversos temas sobre la situación de pobreza en dicho país en el marco de los derechos sociales consagrados en la Carta de la OEA, e indicó que, en esa época, el 76,7% de la población de Haití era analfabeta y que "el 96% de toda vivienda ocupada no tiene agua corriente, y menos del

19 Ibídem.

20 Ibídem.

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

22 CIDH, "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití 1979", Capítulo VIII, Derecho a la educación y derecho a la preservación de la salud y el bienestar. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/Haiti79sp/cap.8.htm>, a diciembre de 2012.

30% tienen acceso a la energía eléctrica". Asimismo, señaló que "más del 75% de los niños menores de cinco años sufren de desnutrición" y que el "crecimiento inferior a la norma termina con grandes diferencias entre 1,5% de los niños urbanos criados en familias ricas y el niño rural promedio: al llegar a los diez años" de tal forma que existía "una diferencia de 50 libras en el peso y seis pulgadas en la estatura entre los niños de ambas clases". La CIDH concluyó que "en cuanto a la eficacia de los derechos a la educación, preservación de la salud y el bienestar, así como el derecho al trabajo y a una justa remuneración, debe decirse que casi no existe, debido principalmente a las condiciones de extrema pobreza, analfabetismo, malas condiciones de higiene, un alto índice de natalidad y mortalidad infantil, desempleo, falta de instalaciones sanitarias, bajo ingreso per cápita, etc.".

Años después, en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Ecuador, la CIDH 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". Agregó que "los principios generales de no discriminación e igualdad" requieren la "adopción de medidas destinadas a superar las desigualdades en la distribución interna y las oportunidades"[23] 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"[24]. 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"[25].

En su Tercer Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Paraguay, la Comisión señaló que "la pobreza extrema constituye una

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

24 Ibídem.

25 Ibídem, Capítulo II, Recomendaciones.

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. [...] 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"[26].

La Comisión recomendó a Paraguay algunas estrategias respecto a lucha contra la pobreza[27]:

- 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 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.

En su Quinto Informe sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala[28] (emitido en 2001), la Comisión resaltó que este país mostraba la segunda más desigual distribución del ingreso del hemisferio, en donde el 20% más rico de la población consumía el 63% de los ingresos totales, en cambio el 20% más pobre consumía solamente el 2,1 % de los ingresos totales. El 39,8% de la población ganaba menos

26 CIDH, "Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay 2001", Capítulo V, párr. 17.

27 Ibídem, párr. 48.

28 CIDH, "Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala", OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev, 6 de abril de 2001.

de un dólar diario. Asimismo, la CIDH señaló que se estimaba que el 57% vivía bajo la línea de la pobreza. Teniendo en cuenta lo anterior, la CIDH recomendó que las acciones para elevar el desarrollo humano y la equidad social involucraran criterios para beneficiar a la comunidad en su conjunto y no sólo a las áreas de mayor desarrollo. Por otra parte, indicó que prácticamente la totalidad de la población indígena estaba debajo de la línea de pobreza con las implicancias respectivas en cuanto a su situación de servicios de educación, salud, analfabetismo, servicios sanitarios, empleo, situación de la mujer y de los niños y niñas. Al respecto, resaltó que la alimentación insuficiente, la extrema pobreza e la inexistencia de políticas de salud preventivas eran las causas de los problemas de salud de la población indígena en Guatemala.

En su Informe sobre Derechos Humanos y Democracia en Venezuela[29] (emitido en 2009), la CIDH se refirió a la reducción de la pobreza y a la erradicación de la pobreza extrema en Venezuela. Al respecto, resaltó que la Carta Democrática Interamericana señala que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente, y además afirma la obligación de los Estados miembros de la OEA de adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema. La Comisión reseñó algunos logros del Estado venezolano en estos ámbitos, que le han permitido integrar tanto el grupo de países con desarrollo humano alto en 2009 como el grupo de los países que, según la CEPAL, presentan una importante reducción de la brecha entre los grupos extremos de la distribución, tanto por el aumento de la participación en los ingresos de los grupos más pobres como por la pérdida de participación de los hogares situados en la parte más alta de la escala de distribución.

A pesar de lo anterior, la CIDH tuvo en cuenta que el déficit habitacional de Venezuela alcanzaba casi 3 millones de viviendas, lo que implicaba que alrededor de 13 millones de venezolanos y venezolanas no estuvieran disfrutando de este derecho. Asimismo, manifestó algunas observaciones respecto a medidas en el sector vivienda que,

29 CIDH, "Democracia y derechos humanos en Venezuela", OEA/Ser.L/V/II Doc. 54, 30 de diciembre de 2009.

al estar redactadas de forma demasiado amplia y genérica, podrían llegar a vulnerar el derecho a la propiedad privada. Al respecto, la Comisión recordó al Estado que los derechos son interdependientes y que no puede sacrificarse un derecho para garantizar otro. En suma, valoró positivamente la información recibida del Estado referente a los programas sociales dirigidos a erradicar los problemas estructurales de inequidad y discriminación existentes en Venezuela y notó que el Estado ha desplegado grandes esfuerzos por combatir las desigualdades estructurales que afectaban a la población venezolana, obteniendo logros importantes con respecto de los indicadores de progreso relacionados con la erradicación de la pobreza. Por ello, instó al Estado a adoptar políticas que permitan la continuidad de estos esfuerzos a largo plazo, así como también a eliminar los obstáculos que estarían impidiendo que la población pueda disfrutar de una mejor calidad de vida en Venezuela.

Como se observa, los informes temáticos y de país permiten una visión estructural de la pobreza y su relación con los derechos humanos. A continuación se complementa esta visión con la que resulta a partir del análisis de casos concretos. Ello permitirá introducir la noción de responsabilidad internacional con relación a situaciones de pobreza o causada por dichas situaciones.

3. La responsabilidad internacional por la extrema pobreza. Exploración a partir de algunas formas de atribución de responsabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana

En la primera parte de este texto se indicó que existe un debate entre quienes consideran que la pobreza es una violación de derechos humanos en sí misma, causa o consecuencia de violaciones a los derechos humanos o violación de algunos derechos específicos. El presente texto no busca ofrecer una respuesta única o correcta ante dicho debate. El modesto aporte de este texto se concentra en sistematizar ciertos tipos de atribución de responsabilidad estatal existentes en la jurisprudencia de la Corte IDH, a través de los cuales puede ser posible lograr una mayor rendición de cuentas del Estado respecto a situaciones de pobreza.

3.1 Responsabilidad por la omisión de garantizar una vida digna a pesar de una situación de privación extrema

Un estándar de responsabilidad internacional muy relevante con relación a 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, habían sido ejecutadas por agentes estatales, lo cierto es que es un estándar autónomo respecto al entendimiento amplio del derecho a la vida.

Sin embargo, 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 cómo puede atribuirse al Estado dicha situación, tal como se analiza en algunos de los siguientes casos de la Corte IDH.

Un punto de partida en esta materia se encuentra en el Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, referido a la ejecución extrajudicial de "niños de la calle" que vivían en una situación de pobreza privados de mínimas condiciones de una vida digna. La Corte IDH desarrolló una interpretación amplia del derecho a la vida para incluir en él 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"[30]. Años después, la Corte IDH conoció de otro terrible caso sobre ejecuciones de niños pobres en situación de marginalidad. En el Caso Servellón García y otros vs. Honduras, el Tribunal indicó que los hechos "ocurrieron en razón de la condición de personas en situación

30 Corte IDH, *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, fondo, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 144.

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"[31]. 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"[32].

De otra parte, en el Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay, la Corte IDH 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"[33] 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"[34].

Otros casos se relacionan con violaciones de derechos a comunidades indígenas. 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 ellas, en condiciones de extrema pobreza. Entre estas condiciones se encontraban factores tales 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, donde la Corte IDH consideró que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones

31 Corte IDH, Caso Servellón García y otros vs. Honduras, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152, párr. 117.

32 Ibídem, párr. 116.

33 Corte IDH, *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" vs. Paraguay*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 160.

34 Ibídem, párr. 161.

que posibiliten una existencia digna. Con base en esta consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no sus obligaciones positivas con relación al derecho a la vida "a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 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"[35]. Analizando los hechos del caso, el Tribunal entendió que las condiciones de miseria en que se encontraba la comunidad y la afectación que ello tenía en la salud y alimentación de sus miembros, afectaba la existencia digna de los mismos. Consideró que ello, en las 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[36].

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"[37].

Con todo, debe señalarse que esta opción donde se adelanta protección judicial de los derechos sociales a través de los derechos civiles y políticos por medio 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

35 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, fondo reparaciones y costas, sentencia 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr. 163.

36 Ibídem, párrs. 162 a 171 y 176.

37 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 IDH, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, opinión consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002, Serie A No. 17, párr. 86.

particular, dado que existen algunos componentes de los derechos sociales que no pueden ser reconducidos a estándares de derechos civiles y políticos[38]. 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, de cara a la lucha contra 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.

3.2 Responsabilidad por la discriminación *de facto* / discriminación indirecta / discriminación estructural / y/o situaciones de vulnerabilidad asociadas a la pobreza

El paradigma de la pobreza incorpora el enfoque de las desigualdades y de la exclusión para dar cuenta de las relaciones de opresión y dominación que han existido en perjuicio de los grupos en mayor vulnerabilidad[39]. Ello explica muchas situaciones de pobreza como un reflejo más de escenarios de discriminación y exclusión. Asimismo, este enfoque encuentra en la igualdad de oportunidades y la superación de jerarquías un eje central para el nuevo empoderamiento de los no incluidos. Un ejemplo concreto de ello puede verse en la misma jurisprudencia de la Corte IDH, cuando se señala que:

---

38 Sobre este punto, ver Melish, Tara, "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*. Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, México, 2005, págs. 215 a 217; Melish, Tara, "The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity", en: Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudente: Emerging Trends in Comparative and Internacional Law*. Cambridge University Press, 2008.

39 En algunos de los siguientes párrafos sobre el tema de igualdad retomo lo trabajado en González Le Saux, Marianne, y Óscar Parra Vera, "Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz", en: *Revista IIDH* No. 47. IIDH, San José de Costa Rica, 2008.

> 104. […] los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de extrema pobreza; niños y adolescentes en situación de riesgo, y poblaciones indígenas, enfrentan un incremento del riesgo para padecer discapacidades mentales, como era el caso del señor Damião Ximenes Lopes. Es directo y significativo el vínculo existente entre la discapacidad, por un lado, y la pobreza y la exclusión social, por otro. En razón de lo anterior, entre las medidas positivas a cargo de los Estados se encuentran aquellas necesarias para prevenir todas las formas de discapacidad prevenibles, y dar a las personas que padecen de discapacidades mentales el tratamiento preferencial apropiado a su condición[40].

En este punto es importante resaltar una noción diferente a la del trato desigual arbitrario – igualdad formal –, una noción que reúne aproximaciones a la noción de igualdad material. Esta noción tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos, y que es deber del Estado evitar que esta situación se siga profundizando, así como revertir los efectos de esta marginación histórica. Estos grupos se caracterizan además por "encontrarse en una situación de subordinación prolongada" y porque su "poder político […] se encuentra severamente limitado"[41]. Los grupos sociales se distinguen de las llamadas "clases artificiales" o meras "clasificaciones". Estas últimas son "clases de personas agrupadas a partir de una clasificación realizada por una ley o cierta práctica estatal"[42], pero que no comparten

---

40 Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149. La Corte cita en este punto a la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada en Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 7 de junio de 1999, artículo III.2 y al Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Observación General No. 5, "Personas con Discapacidad", Naciones Unidas, Documento E/1995/22 (1994), párr. 9.

41 Fiss, Owen, "Grupos y la cláusula de igual protección", en: Gargarella, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados*. Gedisa Editorial, Barcelona, 1999, pág.144.

42 Ibídem, pág. 145. Asimismo, Saba distingue entre una versión "individualista" y otra "estructural" con relación a la igualdad, proponiendo interpretaciones que armonizan estas versiones con los principios de no discriminación, de no-sometimiento (o de no-exclusión). Al respecto, indica que el principio de no-discriminación, sostenido por una visión individualista del principio de igualdad ante la ley, no provee de suficientes herramientas para decidir en una

una identidad, ni se encuentran en situación de interdependencia, por lo que no se pueden hacer afirmaciones generales sobre su situación socioeconómica o su poder político. En este sentido, los miembros de los grupos en situación de subordinación no son sometidos a meros tratos "arbitrarios": no se trata de un caso concreto en que un funcionario cometió un error o se extralimitó en sus funciones, no estamos hablando de una mera falta de "razonabilidad" en la formulación o la aplicación de las leyes, sino que se trata de un diseño del sistema social que coloca a estos grupos en una condición desventajosa.

La necesidad de que los Estados adopten medidas en pos de mejorar la condición de estos grupos se fundamenta en una noción de igualdad material en contraposición a la igualdad formal. En efecto, en la sociedad no todos los individuos se encuentran en una misma posición, y el otorgar un mismo trato a personas que se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementará las desigualdades existentes. Más aún, esta concepción de igualdad tiene como fin mejorar la posición de estos grupos sistemáticamente situados en desventaja: con el objeto de permitir que éstos salgan de su situación de marginación, puede ser necesario sacrificar o realizar en menor medida otros fines. En este sentido, esta concepción de la igualdad demanda del Estado no solamente el abstenerse de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos, sino revisar normas que son en apariencia neutrales pero que tienen un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión[43], y además adoptar medidas positivas para favorecer su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales. Por

gran cantidad de casos en los que las diferencias de hecho entre las personas, y en particular las diferencias que surgen a partir de un trato sistemáticamente excluyente o de sometimiento, son relevantes para realizar tratos diferentes que no serían tolerados por esa visión individualista de la igualdad. Ver, Saba, Roberto, "(Des)igualdad estructural", en: Alegre, Marcelo y Roberto Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. Lexis Nexos, Buenos Aires, Argentina, 2007. Ver asimismo, Grosman, Lucas S., "La igualdad estructural de oportunidades", en: Grosman, Lucas S., *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*. Libraria, Buenos Aires, Argentina, 2008, págs. 65 a 94. Ver también Courtis, Christian, "Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación", *Revista IIDH* No. 48. IIDH, San José de Costa Rica, 2008.

43 CIDH, "Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas", OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, 20 de enero de 2007, párrs. 89 y ss.

ello, se relaciona estrechamente con las llamadas "acciones afirmativas" o "medidas especiales". Este tipo de medidas que implican la adopción de medidas "preferenciales" a favor de estos grupos, se orientan a lograr a largo plazo la integración o reconocimiento de los grupos más vulnerables o la superación de situaciones de discriminación estructural.

Con relación a este tema, la jurisprudencia de la Corte IDH se ha referido en distintos momentos a nociones de discriminación estructural, discriminación *de facto*, discriminación indirecta y situaciones de vulnerabilidad. A continuación me referiré brevemente a algunos de estos conceptos.

Un importante desarrollo jurisprudencial sobre la noción de discriminación estructural puede encontrarse en el Caso "Campo Algodonero", emitido por la Corte IDH en noviembre de 2009[44].

Las tres víctimas en el caso eran dos niñas y una mujer joven de 20, 17 y 15 años respectivamente, una estudiante, las otras dos trabajadoras. Salieron de su casa en momentos diferentes entre octubre y noviembre de 2001. Sus cuerpos fueron encontrados días o semanas más tarde en un campo algodonero con signos de violencia sexual y maltratos. La Corte IDH 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.

El Tribunal se refirió a la "violencia contra la mujer como forma de discriminación"[45]. Constató que, al momento de investigar lo ocurrido con las víctimas, algunas autoridades mencionaron que éstas eran "voladas" o que "se fueron con el novio", lo cual, sumado a la inacción

44 Corte IDH, *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.

45 La Corte resaltó que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en el Caso Opuz vs. Turquía que "aunque la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía no era intencional, el hecho de que afectaba principalmente a las mujeres permitía concluir que la violencia sufrida por la peticionaria y su madre podía considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres". Cfr. ECHR, *Case of Opuz v. Turkey*, sentencia de 9 de junio de 2009, párrs. 180, 191 y 200.

estatal en el comienzo de la investigación, permitía concluir que esta indiferencia, por sus consecuencias respecto a la impunidad del caso, reproducía la violencia que se pretendía atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. Además, la Corte IDH señaló que la impunidad de los delitos cometidos enviaba el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.

En similar forma, se señaló que el estereotipo de género se refiere a una preconcepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Teniendo en cuenta que se había acreditado la cultura de discriminación que subyacía a la violencia ejercida, el Tribunal señaló que era posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes, condiciones que se agravan cuando los estereotipos se reflejan, implícita o explícitamente, en políticas y prácticas, particularmente en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial, como había ocurrido en dicho caso. Concluyó la Corte que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer.

Ahora bien, a partir de lo anterior, y en el acápite relacionado con reparaciones, la Corte IDH derivó uno de los estándares más importantes en su jurisprudencia reciente: el concepto de reparación transformadora. El Tribunal interamericano recordó que el concepto de "reparación integral" (*restitutio in integrum*) implica el reestablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, señaló que, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcaban los hechos ocurridos, las reparaciones debían tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo[46].

46 En este sentido, la Corte señaló que no era admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Por ello, entre las medidas

En otro caso posterior, la Corte IDH retomó el principio de no discriminación y su relación con las violaciones a derechos humanos que había sufrido una comunidad que se encontraba en situación de extrema pobreza. El 24 de agosto de 2010 el Tribunal declaró responsable internacionalmente al Estado del Paraguay por la falta de garantía del derecho de propiedad comunitaria, las garantías judiciales, la protección judicial, así como por la violación a los derechos a la vida, integridad personal, reconocimiento de la personalidad jurídica, los derechos del niño y por el incumplimiento del deber de no discriminar. Todo ello en perjuicio de los miembros de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek[47]. Dichas víctimas habían sido privadas de sus tierras ancestrales y, debido a ello y a otros factores, sus miembros se encontraban en situación de extrema pobreza. La Corte precisó que:

> En el presente caso está establecido que la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad se debe, *inter alia*, a la falta de recursos adecuados y efectivos que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y **no sólo de manera formal**; la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios

de reparación se incluyeron algunas orientadas específicamente dirigidas a identificar y eliminar los factores causales de discriminación. Además, el Tribunal resaltó que las reparaciones debían tener una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres. Como un ejemplo en el que se aplicaron dichos criterios, la Corte, si bien valoró positivamente diversas actividades de formación a funcionarios públicos impulsadas por el Estado, señaló que una capacitación con perspectiva de género implica no sólo un aprendizaje de las normas, sino el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su vida cotidiana. Consideró que, en particular, las capacitaciones deben generar que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos. Por esta razón las capacitaciones tenían que involucrar formación respecto a la superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres y debían tomar en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres. Otra proyección de las reparaciones transformadoras para enfrentar la discriminación estructural se refleja en la orden de realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua (donde se encuentra Ciudad Juárez), con el fin de superar dicha situación de discriminación. Cabe observar que, por regla general, la Corte IDH ordena cursos de capacitación a funcionarios públicos, pero nunca se había pronunciado sobre actividades de formación para un grupo poblacional general.

47 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214.

> y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación; y a la prevalencia de una visión de la propiedad que otorga mayor protección a los propietarios privados por sobre los reclamos territoriales indígenas, desconociéndose, con ello, su identidad cultural y amenazando su subsistencia física. Asimismo, quedó demostrado el hecho de que la declaratoria de reserva natural privada sobre parte del territorio reclamado por la Comunidad no tomó en cuenta su reclamo territorrial ni tampoco fue consultada sobre dicha declaratoria.
>
> Todo lo anterior evidencia una **discriminación *de facto*** en contra de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, marginalizados en el goce de los derechos que el Tribunal declara violados en esta Sentencia. Asimismo, se evidencia que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias para revertir tal exclusión. (Énfasis agregado por el autor).

Con relación a una víctima que específicamente había fallecido por causas propias de la mortalidad materna, la Corte resaltó la relación entre la mortalidad materna, los derechos humanos, la discriminación y la pobreza:

> Respecto a la muerte de Remigia Ruiz, quien falleció en 2005 a los 38 años de edad, y quien se encontraba embarazada y no recibió atención médica, muestra varias de las características propias de casos de mortalidad materna, a saber: muerte durante el parto sin adecuada atención médica, situación de exclusión o pobreza extrema, falta de acceso a servicios de salud adecuados, falta de documentación sobre la causa de la muerte, entre otros. Al respecto, la Corte resalta que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo o post-embarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna[48]. Por ello, los Estados deben brindar políticas de salud adecuadas que permitan ofrecer asistencia con personal entrenado adecuadamente para la atención de los nacimientos, políticas de prevención de la mortalidad materna a través de controles prenatales y post-parto adecuados, e instrumentos legales y administrativos en

48 La Corte citó en este punto el informe específico del Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, con relación a la mortalidad maternal. Cfr. Hunt, Paul, Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Health, A/HRC/14/20/Add.2, 15 de abril de 2010. Se precisó entonces que "se considera mortalidad materna la muerte de la mujer a causa de su embarazo o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del mismo independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales".

políticas de salud que permitan documentar adecuadamente los casos de mortalidad materna. Lo anterior, en razón a que las mujeres en estado de embarazo requieren medidas de especial protección[49].

Posteriormente, la Corte fue complementando su jurisprudencia sobre discriminación al aludir expresamente al concepto de discriminación indirecta, es decir, la relacionada con el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas u otras medidas que, aún cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables. Ello fue desarrollado en el Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana, relacionado con el uso excesivo de la fuerza por agentes militares dominicanos en contra de un grupo de haitianos – en el cual perdieron la vida siete personas y otras resultaron heridas. Adicionalmente, algunos migrantes haitianos involucrados en los hechos fueron luego expulsados de República Dominicana sin las garantías debidas.

La Corte concluyó que la situación de especial vulnerabilidad de los migrantes haitianos se debió, *inter alia*, a: i) la falta de medidas preventivas para enfrentar de manera adecuada situaciones relacionadas con el control migratorio en la frontera terrestre con Haití y en consideración de su situación de vulnerabilidad; ii) la violencia desplegada a través del uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en contra de personas migrantes desarmadas; iii) la falta de investigación con motivo de dicha violencia, la falta de declaraciones y participación de las víctimas en el proceso penal y la impunidad de los hechos; iv) las detenciones y expulsión colectiva sin las debidas garantías; v) la falta de una atención y tratamiento médico adecuado a las víctimas heridas, y vi) el tratamiento denigrante a los cadáveres y la falta de su entrega a los familiares. Para la Corte, lo anterior evidenció que en el caso concreto existió una discriminación *de facto* en perjuicio de las víctimas del caso por su condición de migrantes, lo cual derivó en una marginalización en el goce de los derechos que la Corte declaró violados[50].

---

49 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay...*

50 Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párrs. 236 y 237.

Finalmente, en otros casos, la situación de vulnerabilidad ha justificado un análisis de la presunta violación y la condición de pobreza de las presuntas víctimas. En el Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela, relacionado con una ejecución extrajudicial de una persona pobre, la Corte determinó que los policías que ingresaron a la vivienda de la familia Uzcátegui dañaron el techo de la residencia, rompieron las cerraduras de las puertas de la casa, reventaron una puerta y partieron los vidrios y que, además de esos daños a la estructura de la vivienda, se ocasionaron daños a objetos que se encontraban en ella. La Corte consideró que por las circunstancias en que tuvieron lugar y, muy especialmente, por la condición socioeconómica y de vulnerabilidad de la familia Uzcátegui, los daños ocasionados a su propiedad con motivo de su allanamiento, tuvieron para aquélla un efecto y magnitud mayores que los que hubiesen tenido para grupos familiares de otras condiciones. La Corte estimó que los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad. Por ende, consideró que en el caso concreto los daños ocasionados a las partes estructurales y mobiliario de la vivienda de la familia Uzcátegui tuvieron un impacto significativo en la propiedad de sus miembros y concluyó, en consecuencia, que el Estado violó el derecho a la propiedad privada en perjuicio de las personas que residían en la vivienda[51].

Como se observa, la Corte IDH ha enmarcado algunas violaciones a los instrumentos interamericanos en el marco de un análisis de discriminación estructural, discriminación *de facto*, discriminación indirecta y/o situaciones de vulnerabilidad. Estas herramientas permiten visibilizar el componente discriminatorio de la pobreza. En efecto, al igual que la violencia contra la mujer u otros grupos, donde se reflejan formas de discriminación estructural de base cultural, es posible explicar muchas

51 Corte IDH, *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 3 de septiembre de 2012, Serie C No. 249. El Tribunal tuvo en cuenta informes de la Defensoría del Pueblo de Venezuela en los que señalaba que en este tipo de casos era frecuente que las personas fueran sometidas a acciones de amedrentamiento mediante la destrucción de sus bienes, viviendas u objetos de su pertenencia.

situaciones de pobreza como proyecciones de discriminación basadas en género, clase, raza, discapacidad u otros criterios. Asimismo, los casos mencionados son buenos ejemplos de la necesidad de enmarcar las situaciones de pobreza en un contexto específico, que permite atribuir responsabilidades en diversos frentes y que, por lo mismo, exige una respuesta reparatoria que va mucho más allá de transformaciones solamente dentro del Estado.

3.3 Responsabilidad por la falta de avance progresivo o por la regresividad en la lucha contra la pobreza

Otro escenario estratégico de utilización del SIDH con relación a la pobreza lo constituye la invocación del derecho a un desarrollo progresivo de los derechos sociales según lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, es necesario exigir avances reales en las políticas dirigidas a la superación de la pobreza. Asimismo, es pertinente denunciar los retrocesos injustificados en la materia. Para tal efecto, a continuación se analiza el incipiente desarrollo en esta materia en la jurisprudencia de la Corte IDH, particularmente lo desarrollado en el Caso Acevedo Buendía vs. Perú[52].

En dicho caso, la Corte IDH precisó que el artículo 26 consagra DESC exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía (prevención, protección y cumplimiento). Respecto a las obligaciones de progresividad y no regresividad, 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 objeto de innumerables discusiones[53], 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:

---

52 Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y jubilados de la Contraloría") vs. Perú*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 1 de julio de 2009, Serie C No. 198.

53 Análisis doctrinal exhaustivo con relación a esta figura puede verse en Courtis, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Del Puerto/CELS/CEDAL, Buenos Aires, 2006.

> 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 económica; d) [l]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 IDH reconoció asimismo que, también en 2009, la CIDH consideró que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana se deberá "determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso". 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. 38/09)[54] 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 estos casos.

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 cumplió con estos requisitos:

54 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 CIDH el 27 de marzo de 2009, párrs. 140 a 147.

a. legalidad de la restricción,
b. finalidad legítima de la restricción (alcanzar estabilidad financiera y eliminar inequidades) y
c. proporcionalidad: la medida es razonable para alcanzar los objetivos sin afectar excesivamente los derechos en conflicto, dado que:
   - 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 prohibición de regresividad es un principio (es decir, un mandato de optimización que se puede ponderar con otros principios) y no una regla (es decir, una norma que se aplica bajo las reglas todo/nada, es decir, que no toda regresión es prohibida)[55]. La Comisión concluyó que no existía regresividad porque la medida restrictiva:

- tenía una finalidad compatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos: se buscaba garantizar la viabilidad de un sistema pensionario a futuro y eliminar sus inequidades. En este punto, resaltó que la pensión más alta era 26 veces mayor a la pensión más baja mientras que con la reforma se podría reducir esta diferencia a siete. Asimismo, se consideró que establecer topes máximos a pensiones no resulta regresivo en sí mismo mientras que la medida no sea incompatible con el contenido esencial del derecho,
- afectó un número reducido de pensionistas con la finalidad de mejorar el ejercicio del derecho a la pensión de los demás beneficiarios,

55 Para un mayor desarrollo sobre el rol de la distinción entre reglas y principios para una mejor aplicación judicial de la prohibición de regresividad, ver Uprimny, Rodrigo, y Diana Guarnizo, "¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana", en: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Arturo Zaldívar (coords.), *Homenaje a Héctor Fix Zamudio*. UNAM, México, 2008.

- no se probó que una medida de reajuste de pensión no fuera idónea para mantener el valor adquisitivo de la misma y
- el tribunal constitucional interno determinó que revisaría si un criterio de sostenibilidad financiera para efectuar reajustes de pensiones de adultos mayores podía llegar a impedir que dicho reajuste se realice, lo cual fue tomado en cuenta por la Comisión en consideración del principio de subsidiariedad que gobierna la actuación de los órganos del SIDH.

Es cierto que estos casos constituyen precedentes en los que no se declaró una violación específica por la regresividad de una política específica. Sin perjuicio de ello, la decisión en el Caso Acevedo Buendía establece la metodología pertinente para la exigibilidad del avance progresivo y la rendición de cuentas con relación a la regresividad. Ello es de particular importancia en los esfuerzos que procederá dirigir hacia "regresiones equitativas" con el objeto de remover políticas públicas inequitativas que generan mayor pobreza. Nuestros Estados han construido toda clase de privilegios tributarios o de seguridad social a favor de los grupos más solventes, lo cual debe modificarse como estrategia para redistribuir en mejor forma los recursos de cada país.

3.4 Responsabilidad 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 han logrado tener un poder enorme y privado, superior al de muchos Estados y, 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 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. 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.

Un ejemplo a resaltar son las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos (2003)[56]. Este documento de la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece que las empresas transnacionales tienen la obligación de respetar principios y normas generalmente reconocidos en los principales tratados de derechos humanos. Señala además, que los Estados tienen la responsabilidad principal de respetar, hacer respetar y promover los derechos humanos, mientras que las empresas tendrán esas obligaciones de respeto, garantía y promoción dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia. Asimismo:

> Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales deberán informarse sobre el impacto en los derechos humanos durante sus actividades y aquellas actividades a realizarse para que puedan evitar entrar en complicidad con abusos a los derechos humanos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tendrán la responsabilidad de asegurar que sus actividades no contribuyan directa ni indirectamente a cometer abusos a los derechos humanos y que no se beneficiarán premeditadamente de estos abusos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales evitarán actividades que socavarían el imperio de la ley así como otros esfuerzos gubernamentales para promover y asegurar el respeto de los derechos humanos, y deberán usar su influencia para ayudar a promover y asegurar el respeto de los derechos humanos.

Como se observa, ha comenzado a superarse la concepción de un sistema internacional de gobierno basado únicamente en los Estados para incluir un sistema de multiactores con papeles relevantes. De esta manera, los diferentes actores no solamente tienen voz y voto en la toma de decisiones o en la capacidad de influir en las decisiones, sino que al mismo tiempo se extienden a ellos las responsabilidades

56 UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1.

que anteriormente recaían exclusivamente en los Estados[57]. En los últimos años se ha revitalizado este debate a través de los informes del profesor John Ruggie, experto designado por el Secretario General de Naciones Unidas como Representante Especial para los Derechos Humanos y Empresas Transnacionales y Otras Empresas. Ruggie coordinó la elaboración de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los cuales fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos y constituyen el punto de partida para el Grupo de Trabajo de la ONU sobre Derechos Humanos y Empresas, que presentó su primer informe en agosto de 2012[58].

Estos desarrollos tienen particular importancia en América Latina. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, el sector farmacéutico ha fijado precios demasiado altos para los medicamentos, ha impulsado donaciones erráticas de drogas e investigaciones poco balanceadas. Esta situación restringe mucho más el acceso a la salud de los más pobres. Además, dicho sector ha hecho diversas formas de *lobby* para alcanzar beneficios a través de la propiedad intelectual y ha promocionado drogas inapropiadas, entre otras prácticas contrarias al derecho a la salud. Por ello, el Relator de Naciones Unidas ha propuesto una "Guía borrador para empresas farmacéuticas", en la que considera temas específicos, tales como precios diferenciados, donaciones, investigación y desarrollo para enfermedades desatendidas, sociedades público-privado, promoción de drogas, pruebas médicas y corrupción[59]. Este tipo de iniciativas constituye un ejemplo de rendición de cuentas a las empresas transnacionales en situaciones relacionadas con la generación de pobreza.

---

57 Weissbrodt, David, y Kruger, Muria, "Norms on the Responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights", en: *American Journal of International Law*, Vol. 97 No. 4, 2003.

58 "Primer informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, presentado de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 17/4 del Consejo de Derechos Humanos", Documento A/67/285 del 10 de agosto de 2012.

59 Ver Hunt, Paul, y Khosla, Rajat, "El derecho humano a los medicamentos", *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 8, 2008; United Nations Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, *Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in Relation to Access to Medicines*, 17 de septiembre de 2007.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante analizar la forma como en el SIDH 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 de producción de pobreza.

En el Caso Ximenes Lopes contra Brasil[60], 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 Internacional[61], 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.

Con relación a 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",

60 Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149.

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

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"[62].

Estas consideraciones fueron reiteradas en el Caso Albán Cornejo y otros contra Ecuador[63], relacionado con un caso de 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"[64].

Estos casos visibilizan el rol estratégico de la vigilancia y el control por parte de instituciones estatales respecto de aquellos actores y aquellas situaciones que pueden conducir a la pobreza. En este sentido, esta forma de atribución está relacionada con la que se analiza a continuación.

3.5 Responsabilidad por la falta de investigación de aquello que condujo a la extrema pobreza

En su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, la CIDH 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"[65].

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

---

62 Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*... párr. 141

63 Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, sentencia de 22 de noviembre de 2007, Serie C No. 171.

64 Ibídem, párr. 119.

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

de hechos que a la postre 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. En este punto es importante señalar que la impunidad frente a la pobreza es 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.

En cuanto a la obligación de investigar con debida diligencia, la Corte IDH 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 Estado[66].

Por otra parte, la Corte IDH 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"[67], señalando que "si una violación queda impune en un Estado de modo tal que a la víctima no

66 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 177.

67 Corte IDH, *Caso de la "Panel Blanca" (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala*, fondo, sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C No. 37, párr. 173.

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 jurisdicción"[68].

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.

Todavía no existen casos fallados por la Corte IDH en los que se evalúe directamente la forma en que se investigaron – bien o mal – las condiciones que generaron la extrema pobreza de una comunidad o persona en particular. Este es un camino aún por recorrer y la debida diligencia investigativa puede ser una herramienta invaluable para ello.

3.6 Responsabilidad por no enfrentar riesgos creados o conocidos que conducen a la extrema pobreza

En la lucha contra la pobreza es esencial indagar respecto a aquello que pudo haber sido evitado y no lo fue. 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. La jurisprudencia de la Corte IDH 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 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, en el marco de la obligación de garantizar, la Corte IDH manifestó lo siguiente:

---

68 Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina*, reparaciones y costas, sentencia de 27 de agosto de 1998, Serie C No. 39, párr. 73.

> 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 violado[69].

Con posterioridad, el Tribunal, retomando la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos[70], 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 riesgo[71]:

> 63. Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredictibilidad 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.

---

69 Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*... párr. 175.

70 Ver al respecto, ECHR, *Osman v. the United Kingdom*, Sentencia de 28 de octubre de 1998.

71 Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C No. 140.

En ese sentido, el Estado no tiene una responsabilidad ilimitada frente a los actos de particulares, sino que sólo en los mencionados eventos puede ser encontrado responsable porque se "concretiza" la obligación de garantía.

La decisión sobre el caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay es una importante aplicación de este estándar de atribución en temas de extrema pobreza[72]. Para ello, 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

72 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146.

y niñas, 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 IDH 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"[73] había generado 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

73 Ibídem, párr. 168.

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[74].

Por otra parte, en el caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek, la Corte desarrolló un análisis del deber de prevención con relación al derecho a la vida digna[75]. El Tribunal acreditó que desde finales del siglo XIX las tierras del Chaco paraguayo habían sido transferidas a propietarios privados y fraccionadas progresivamente en estancias, obligando a muchas de las aldeas indígenas de los alrededores a concentrarse en las mismas. Tal fue el caso de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, cuya vida al interior de una estancia se vió condicionada; en los últimos años, se han visto cada vez más restringidos para el desarrollo de su modo de vida, de sus actividades tradicionales de subsistencia y en su movilidad dentro sus tierras tradicionales. La cacería se prohibió por completo, el propietario privado contrató a guardias particulares que controlaban sus entradas, salidas y desplazamientos, y no pudieron practicar actividades como la pesca o la recolección de alimentos.

En 1990 los líderes de la Comunidad habían iniciado el reclamo administrativo de sus tierras y en 2008 un reclamo judicial, sin lograr su recuperación. En 2008 la "estancia" fue declarada como un Área Silvestre Protegida bajo dominio privado, sin consultar a los miembros de la Comunidad ni tener en cuenta su reclamo territorial. La Corte IDH estableció que en virtud de la historia de ocupación por parte de la Comunidad, la toponimia de la zona otorgada por sus miembros, las conclusiones de los estudios técnicos realizados, así como las consideraciones relativas a la idoneidad de dichas tierras para el desarrollo de la Comunidad, la porción de 10.700 hectáreas reclamadas por ella son sus tierras tradicionales y, conforme a esos estudios técnicos, son las más aptas para el asentamiento de la misma. Resaltó que los procedimientos administrativos ante el Congreso y los de índole

74 Ibídem, párrs. 159 a 178.

75 Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 24 de agosto de 2010, Serie C No. 214.

judicial habían sido inefectivos para garantizar el respeto de sus tierras tradicionales.

Respecto a la responsabilidad estatal por la pobreza, el Tribunal destacó que la asistencia estatal brindada en materia de acceso y calidad de agua, alimentación, servicios de salud y educación no había sido suficiente para superar las condiciones de especial vulnerabilidad en que se encuentra la Comunidad Xákmok Kásek. Consideró que esta situación está estrechamente vinculada a la falta de sus tierras. En efecto, la ausencia de posibilidades de autoabastecimiento y autosostenibilidad de los miembros de la Comunidad, de acuerdo a sus tradiciones ancestrales, los llevó a depender casi exclusivamente de las acciones estatales y verse obligados a vivir de una forma no solamente distinta a sus pautas culturales, sino en la miseria. En consecuencia, la Corte declaró que el Estado no ha brindado las prestaciones básicas para proteger el derecho a una vida digna en estas condiciones de riesgo especial, real e inmediato para un grupo determinado de personas, lo que constituye una violación del derecho a una vida digna de miembros vivos de la Comunidad que se encontraban en situaciones de extrema pobreza.

Es importante resaltar que la Corte IDH retoma los estándares del Comité DESC de Naciones Unidas al valorar los problemas que enfrentaban las víctimas respecto a los derechos sociales mencionados. De otra parte, éste es un enfoque parcialmente distinto al mencionado previamente respecto a la omisión de garantizar una vida digna. En efecto, la atribución de responsabilidad en el Caso Xákmok Kásek respecto a temas de salud, alimentación y otros asuntos de subsistencia, surge a partir del riesgo conocido por el Estado y el deber de prevención correspondiente. No todo tipo de afectación grave a la subsistencia sería atribuible al Estado sino aquel que éste conocía y podía preveer.

Por otra parte, respecto a ciertos fallecimientos ocurridos en la Comunidad, el Tribunal observó que, a partir del reconocimiento de la competencia de la Corte por el Estado el 11 de marzo de 1993, varios miembros de la Comunidad fallecieron por enfermedades que eran de

fácil prevención si hubieran recibido asistencia periódica y constante o un control adecuado de salud. Además, resaltó que las principales víctimas fueron niños y niñas en las primeras etapas de su vida, respecto a quienes el Estado tenía deberes superiores de protección. Teniendo en cuenta lo anterior, declaró que el Estado violó el derecho a la vida con relación a esos fallecimientos, por cuanto no adoptó las medidas necesarias y esperadas, dentro del ámbito de sus atribuciones, para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida.

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 pobreza[76]. Ello no debe limitar el litigio sino que permite encausarlo hacia escenarios relevantes sobre el manejo del riesgo.

3.7 Responsabilidad interestatal

Finalmente, aun cuando en la jurisprudencia de la Corte IDH no se encuentran precedentes sobre demandas interestatales con relación a la pobreza, es relevante una breve reseña del debate actual en la filosofía política contemporánea sobre la "justicia global", entre otros soportes conceptuales para la rendición de cuentas interestatal (control entre los mismos Estados). En efecto, mientras que posturas clásicas como las de John Rawls en su Teoría de la Justicia, tenían un sesgo nacional en el que se explicaba la pobreza y el hambre en términos de factores causales internos en cada país, los ajustes a la teoría de Rawls propuestos por su discípulo Thomas Pogge buscan dar el paso del análisis moral nacional al análisis moral internacional.

En dicho libro[77], Rawls se pregunta cuál es la manera más adecuada de justificar unas instituciones justas en el marco de una sociedad bien ordenada, que funcione con procedimientos imparciales. Para

76 Dulitzky, Ariel, "Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares"...

77 Rawls, John, *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1979 (1971).

garantizar la imparcialidad de las instituciones en su teoría, Rawls propone una situación hipotética donde se definan procedimentalmente unos principios de justicia resultado de un acuerdo racional[78]. Una de las bases centrales de la crítica de Pogge a Rawls es señalar su teoría como incompleta si no lograba dar cuenta de la forma como un determinado Estado podía contribuir a formas extremas de inequidad en otros Estados. Rawls mantenía en este punto una visión del apoyo interestatal basada más en el "asistencialismo" que en la responsabilidad. Por el contrario, Pogge resalta cómo la creación de pobreza no tiene causas exclusivamente locales y, por ende, los principios de justicia deben dar cuenta de la forma cómo el sistema económico global crea o mantiene sistemas institucionales que contribuyen a la violación masiva de derechos asociadas a la extrema pobreza[79]. Por otra parte, Pogge argumenta a favor del deber de gobiernos y ciudadanos de no mantener una estructura global que viole los derechos humanos, a partir de lo cual se puede derivar un deber que puede llegar a ser exigible, frente a los ciudadanos más ricos, de contribuir con parte de su riqueza a la superación de la pobreza[80].

---

78 A partir de estos procedimientos imparciales surgen los dos principios de justicia. El "primer principio" señala que cada persona ha de tener un derecho igual al más extenso sistema total de libertades básicas compatibles con un sistema similar de libertad para todos. El "segundo principio" establece que "las desigualdades económicas y sociales han de ser estructuradas de manera que sean para: a) mayor beneficio de los menos aventajados, de acuerdo con un principio de ahorro justo, y b) unidos a los cargos y las funciones asequibles a todos, en condiciones de justa igualdad de oportunidades. Rawls también precisó normas de prioridad de la libertad de tal forma que las libertades básicas sólo pueden ser restringidas en favor de la libertad. Otra norma de prioridad proclama la prioridad de la justicia sobre la eficiencia y el bienestar. Entre otras normas de justicia, Rawls consideraba que "la desigualdad de oportunidades debe aumentar las oportunidades de aquellos que tengan menos" y que "una cantidad excesiva de ahorro debe, de acuerdo con un examen previo, mitigar el peso de aquellos que soportan esta carga. Veinte años después, en su obra *Liberalismo político*, de 1992, Rawls modifica su formulación precisando con más claridad el rol de los derechos sociales en su teoría.

79 Pogge, Thomas, *Hacer justicia a la humanidad*. Fondo de Cultura Económica, México, 2009.

80 Pogge, Thomas, *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*. Paidós, Barcelona, 2005. Ver asimismo, Pogge, Thomas, "Propuesta para un dividendo sobre recursos globales", en: *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 6, 2006. Según esta propuesta, los Estados, junto con sus ciudadanos y gobiernos, no tendrán un derecho de propiedad absoluto en términos neo-liberales con respecto a los recursos naturales presentes en su territorio, sino que se les

No procede en estos momentos profundizar sobre los alcances de este debate, pero si vale la pena insistir en la visibilización de la responsabilidad internacional como categoría para la rendición de cuentas en diversos órdenes, tanto nacionales como interestatales. En efecto, las obligaciones extraterritoriales permiten reclamar de otros Estados el derecho a un nuevo orden internacional o a una cooperación para el desarrollo. Mientras que, en términos generales, la exigibilidad de los derechos civiles y políticos y derechos sociales se dirige hacia un Estado específico, el derecho al desarrollo y el enfoque de derechos respecto a pobreza dirigen la exigibilidad a uno o varios países. En este punto es claro que los tratados internacionales de derechos humanos tienen diversas insuficiencias, pero lo cierto es que, con el tiempo, se han ido impulsando, por ejemplo, consensos iniciales respecto a obligaciones extraterritoriales así como la responsabilidad de empresas multinacionales y otros actores no estatales (*supra*). Asimismo, empieza a cobrar especial valor la obligación de adoptar medidas "hasta el máximo de recursos disponibles", incluidos los de la cooperación internacional, lo cual evidencia el decisivo rol del sistema global en la lucha contra la pobreza.

Consideraciones finales

El presente texto constituye una aproximación muy básica a diversos escenarios estratégicos que ofrecen los informes de la CIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH para construir una aproximación integral a los temas de pobreza y derechos humanos. Se ha analizado

puede requerir que compartan una pequeña parte del valor de cualquier recurso que decidan usar o vender. Pogge denomina "dividendo" a este pago que deben realizar, porque se basa en la idea de que los pobres del globo poseen un interés inalienable sobre todos los recursos naturales limitados. En esta propuesta, este interés no confiere ningún derecho a participar en decisiones sobre el si o el cómo deben usarse los recursos naturales y por lo tanto, no interfieren con el control nacional sobre los recursos o el dominio eminente. Pero sí otorga a quienes lo ostentan el derecho a participar del valor económico del recurso en cuestión, si se toma de hecho la decisión de usarlo. Esta idea podría extenderse a recursos limitados que no se destruyen con el uso, sino que resultan meramente erosionados, desgastados u ocupados, como el aire y el agua usados para expeler contaminantes o las tierras empleadas en granjas, ranchos o edificaciones. Los ingresos procedentes del DRG deben ser usados para asegurar que todos los seres humanos puedan satisfacer sus necesidades básicas dignamente.

la forma cómo algunos informes temáticos e informes de país que emite la Comisión Interamericana han valorado el impacto negativo o la insuficiencia de ciertas políticas sociales para enfrentar situaciones de pobreza estructural. Por otra parte, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, se han identificado escenarios estratégicos para fundamentar la responsabilidad internacional por la extrema pobreza, particularmente con relación a temáticas tales como vida digna, discriminación, progresividad/regresividad, responsabilidad de particulares, impunidad y pobreza, prevención y riesgo, y responsabilidad interestatal.

Estos escenarios estratégicos son sólo algunos ejemplos de las potencialidades que ofrece el SIDH para enmarcar la lucha contra la pobreza desde el escenario de los derechos humanos y la responsabilidad internacional. Todavía es mucho lo que queda por construir en esta materia; esta es una modesta contribución para pensar las mejores estrategias posibles. Ellas deberían ocupar especial atención en cualquier proceso de reforma integral para genuinamente fortalecer el SIDH, teniendo en cuenta que los mecanismos institucionales que ofrece deben hacerse mucho más flexibles para enfrentar la gravedad y magnitud de la pobreza extrema. Por ello, es injustificable que la situación de extrema pobreza que aqueja a grandes sectores de la población no aparezca con especial protagonismo y prioridad en gran parte de los debates actuales sobre la reforma al SIDH.