

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



48

Edición especial de los estudios sobre pobreza y derechos humanos
Julio-Diciembre 2008

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

© 2009, 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 Lara Segura y Asociados.

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 \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. 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: lfallas@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
---------------------------	----------

Roberto Cuéllar M.

Mensajes de inauguración del XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

La pobreza distorsiona la personalidad humana y es un profundo daño a la libertad.....	11
---	----

Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del IIDH

Es hora de replantear las prioridades	17
---	----

*Óscar Arias Sánchez, Presidente
de la República de Costa Rica*

Pobreza y derechos humanos

Los derechos humanos de los más pobres: una ruta por construir en el sistema interamericano.....	27
---	----

Roberto Cuéllar M.

Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza....	43
---	----

Mónica Pinto

Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza.....	63
---	----

Pedro Nikken

Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares	107
---	-----

Ariel E. Dulitzky

Pobreza y derecho a la educación	135
--	-----

Ricardo Hevia Rivas

Otros temas relacionados con la pobreza y los derechos humanos

Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación.....157

Christian Courtis

Pobreza: cuestión de dignidad. Reflexión y propuesta para construir una visión regional sobre políticas para la reducción de la pobreza..... 203

Mayra Falck

Integración local de la población refugiada en Costa Rica 231

Rebeca Ng Feng

Los derechos humanos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas..... 257

Rodolfo Stavenhagen

Crisis en los precios de alimentos, pobreza y seguridad alimentaria 269

Rafael A. Trejos

Derechos humanos de los migrantes: perspectiva global desde la dimensión de la pobreza..... 291

Santiago José Vázquez Camacho

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta la 48 Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2008. En esta revista académica se editan mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza* (18-29 de agosto de 2008-San José, Costa Rica), así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año adquiere este carácter monográfico; así es desde que la dirección del IIDH propuso la estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la centralidad que atiende hoy la estrategia institucional: la implementación de la justicia, la participación, la educación y los derechos sociales desde la dimensión de la pobreza.

La Revista 48 es una memoria del evento pedagógico de mayor relevancia en el calendario anual del IIDH, sin dejar de lado el objetivo central de esta publicación seriada: fomentar la discusión de temas centrales para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional. En ese sentido, se apunta a que todas y todos los actores tengan una comprensión profunda de factores históricos y de elementos nuevos en el panorama de los derechos humanos de las Américas y en el mundo globalizado.

Como sabemos, hasta hace poco tiempo la cuestión de la pobreza no se le interrelacionó con la perspectiva de los derechos humanos. Afortunadamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han dictado decisiones y sentencias sobresalientes y muy singulares y han logrado importantes desarrollos teóricos y doctrinarios en estas dos décadas. Pero aún es preocupante que en este tiempo de modernidad tecnológica y judicial, a más de veinte años del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, solo 16 de 35 estados de América han ratificado el Protocolo de San Salvador. Resulta paradójico que aún hoy, gobiernos inclinados al enfoque de lo social en la democracia, muestren reservas cuando se trata de aceptar el enfoque de derechos y de sus derechos humanos específicos entre las personas y comunidades precarias y en condición de pobreza.

Los derechos humanos son universales y, como criterio más que universal es el más propio de la dignidad, son inherentes a toda persona humana de cualquier condición social. Esa es su enorme fortaleza, pero quedarnos solo con ese enfoque universal sin interrelacionarse desde la dimensión de la pobreza, sería aceptar una falsa universalización. Ahora hay muchos conflictos y reivindicaciones que tiene estrecha relación con

los derechos humanos: desde la seguridad hasta la salud, desde el trabajo informal hasta la crisis de vivienda, desde las elecciones hasta la justicia que no es pronta ni cumplida. En el IIDH, desde 2000, imaginamos que en un futuro, los tribunales de justicia serán el legítimo escenario para reclamar estos derechos ante necesidades imperantes y de actualidad. A la vez, aspiramos a que en tanto los derechos de los pobres no son admitidos ni justiciables en el plano local, sean al menos admisibles en el plano de la justicia interamericana para bien de nuestra democracia. El gran problema y desafío de esta injusticia es que nuestras sociedades se han acostumbrado y han tolerado la exclusión de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, sin que se tenga en cuenta ni en la educación ni en la justicia. En consecuencia, es el poder de la democracia que no está funcionando o que solo se inclina hacia un lado de la sociedad. Tenemos que abrir un gran debate en que participe plenamente la opinión libre desde la esfera del mundo de los pobres. Hay que derribar esa muralla de exclusión que denigra y sin temores ni presiones se produzcan discusiones sinceras y propuestas razonadas y dignas en los niveles sociales más relegados de nuestras democracias.

En el curso XXVI del IIDH se dijo que la pobreza es denigrante y dolorosa cuando llega al nivel más excluyente de la miseria. Desde esta perspectiva las interrelaciones con las situaciones extremas de violencia y de peligrosidad no se pueden tomar a la ligera. Por el contrario, **los derechos humanos de las personas más pobres hay que tenerlos muy en cuenta y en la más alta prioridad de nuestras democracias, y no utilizarles como una ventaja política coyuntural.** La meta del curso XXVI ha sido organizar un pensamiento amplio y abierto, basado en los principios y criterios del sistema interamericano que demuestre que en las democracias de hoy se pueden cumplir los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza.

A modo de presentación, esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVI Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. Le sigue un artículo de introducción a la temática, que preparé como primera lección del Curso.

Las ponencias están divididas en dos grandes secciones. La primera está compuesta por cuatro reflexiones que tratan el tema de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos. En la segunda se incluyen seis aportes relativos a temas más específicos dentro del principal que nos ocupa.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a quienes 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 en la Américas.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Pobreza y derechos humanos

Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares*

*Ariel E. Dulitzky***

Hablar de pobreza y derechos humanos desde la perspectiva del sistema interamericano no es fácil. De hecho, la comprensión misma del concepto de pobreza así como su relación con los derechos humanos no es estática, pues evoluciona con el tiempo y además resulta controversial y compleja debido a los diversos problemas y dimensiones que encierra. Por lo pronto, parece existir un consenso que la pobreza y particularmente la extrema pobreza no sólo está referida a un problema económico, sino a uno más complejo que abarca diferentes esferas, como la social y la cultural, convirtiéndose también en un problema político, que afecta directamente el desarrollo humano y, por tanto, la satisfacción de los derechos humanos¹.

El Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. De

* Ponencia presentada en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 18 al 29 de agosto de 2008.

** Abogado argentino. Profesor visitante de Derecho y Estudios Latinoamericanos y Director Asociado del Centro de Derechos Humanos y Justicia Audre and Bernard Rapoport de la Universidad de Texas. Fue el Secretario Ejecutivo Adjunto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Director del Programa de América Latina del International Human Rights Law Group (hoy Global Rights) y Co-Director del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). Ha publicado extensamente sobre derechos humanos, el sistema interamericano, discriminación racial y Estado de Derecho en América Latina. Ha enseñado en diversas universidades, incluyendo la Universidad de Buenos Aires y el Washington College of Law de American University.

¹ Salmón, Elisabeth, “El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos”, *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos* No. 7, en: <http://www.surjournal.org/>.

modo que se puede entender que la propia Convención llama a prestar atención a la relación entre pobreza y extrema pobreza y vigencia de los derechos humanos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “Un primer paso fundamental es otorgar al grave problema de la pobreza su debida importancia”. Parafraseando al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostuvo que “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”². Si se acepta la premisa entonces que el gran enemigo es la invisibilización de la pobreza en los debates dentro del sistema interamericano de derechos humanos, es preciso realizar un esfuerzo para visibilizarla por un lado y por el otro desarrollar los marcos normativos, estructurales y procedimentales para responder a ella. Esto es lo que pretendemos realizar en el presente trabajo.

1. La relación normativa entre derechos humanos y pobreza (particularmente extrema pobreza) y las obligaciones estatales consecuentes

En esta sección analizaremos el aspecto normativo, es decir la relación entre los derechos humanos reconocidos en el sistema interamericano y la pobreza. Esta relación puede ser múltiple, dependiendo de las distintas vertientes y posiciones filosóficas, políticas, ideológicas que se asuman así como también cómo se defina pobreza y extrema pobreza³. En este artículo, sin embargo, no nos

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay 2001*, capítulo V, párr. 10.

³ Ver por ejemplo, Parra, Óscar y otros, *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Sistema universal y sistema interamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, Costa Rica, 2008, pág. 15 y siguientes; así como Castilho, Leonardo, “Extrema pobreza: entre los derechos humanos y el desarrollo, un umbral mínimo para la dignidad humana”, en: *Revista IIDH* No. 45. IIDH, San José, Costa Rica, enero-junio 2007.

detendremos a analizar estos aspectos cruciales⁴, sino que optaremos por demostrar cómo el sistema interamericano ha comenzado a analizar esta relación desde las siguientes perspectivas: la pobreza como violación *per se* de derechos humanos; la pobreza como causa de violación de derechos humanos; la pobreza como violación de derechos particulares; la pobreza como agravante de la violación de derechos humanos. Nos interesa especialmente señalar cómo se ha comenzado muy tímidamente, a dar visibilidad a la relación entre derechos humanos y pobreza. Creemos que aún falta el desarrollo de un trabajo dogmático más comprensivo para definir cuáles son las obligaciones consecuentes de los Estados, dependiendo de estas distintas vertientes posibles.

La pobreza como violación *per se* de los derechos humanos

Una primera aproximación posible al tema de la pobreza y su relación con los derechos humanos, es considerar que la misma, particularmente la extrema pobreza, constituye una violación *per se* a los derechos humanos. La Comisión ha indicado que,

la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima

⁴ En el marco de las Naciones Unidas se ha avanzado mucho en este campo. Ver por ejemplo, Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. OACNUDH, Nueva York y Ginebra, 2004.

violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema⁵.

Agregó la CIDH en el mismo informe sobre país, que

la pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos⁶.

Lamentablemente y a pesar de este marco teórico esbozado, al momento de definir concretamente cuáles serían las medidas específicas que el Estado debía adoptar para superar esta situación desde la perspectiva de los derechos humanos, la Comisión no desarrolló teóricamente las obligaciones del Estado que emergen de la Convención Americana, sino que se limitó a reiterar recomendaciones genéricas hechos por el PNUD de suma importancia. Indicó la CIDH que

Entre las estrategias específicas que se han mencionado deben ser tomadas en cuenta en la lucha contra la pobreza se encuentran: 1) Procurar el crecimiento económico en beneficio de los pobres. Los países de bajos ingresos tienen que acelerar su crecimiento, pero con una modalidad encaminada a favorecer a los que se encuentran sumidos en la pobreza, tanto desde el punto de vista humano como del ingreso. 2) Reestructurar los presupuestos. Para destinar gastos adecuados y no discriminatorios a las cuestiones humanas fundamentales, especialmente en la prestación de servicios

⁵ CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay 2001*, capítulo V, párr. 4.

⁶ *Ibidem*, párr. 17.

básicos, se requiere un examen de las prioridades y la eliminación de la discriminación contra los más desfavorecidos. 3) Garantizar la participación. Los pobres tienen derecho a que se les consulte acerca de las decisiones que afectan su vida. Esto requiere procesos que amplíen el espacio político a fin de dar voz a los pobres y a sus defensores, incluidas las organizaciones no gubernamentales, medios de difusión libres y asociaciones de trabajadores. 4) Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres. El medio natural y las redes sociales son recursos de los pobres para ganarse la vida y salir de la pobreza. 5) Eliminar la discriminación – contra las mujeres y los grupos minoritarios. Se requieren reformas sociales para eliminar la discriminación⁷.

Este mero ejemplo, ilustra todavía los vacíos de desarrollo jurisprudencial interamericano acerca de las implicaciones de considerar a la pobreza o extrema pobreza como una violación *per se* de los derechos humanos y no simplemente como una falencia de políticas sociales, económicas o de desarrollo. Destaca que esta concepción fue utilizada por la CIDH en un informe sobre la situación general de los derechos humanos en un país determinado. Todavía resta por verse si los órganos interamericanos extenderán esta teoría al resolver casos concretos y en el supuesto de utilizarla, cuáles serán las consecuencias jurídicas. O si por el contrario, entenderán que esta relación simbiótica debe ser utilizada en informes generales de país o temáticos, pero no en casos contenciosos.

La pobreza como causa de violación de derechos humanos

Otra posible relación entre pobreza y derechos humanos es considerar que la misma constituye una causa o en otras palabras, propicia o facilita la violación de los derechos humanos. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente han explorado la relación entre pobreza y violencia, indicando como la situación de pobreza generalizada puede ser una de las explicaciones de la violencia que azotó a los países de la región. Así, ya hace treinta años, la Comisión en su informe sobre El Salvador, indicó que

⁷ Ibídem, párr. 48.

El exceso de la oferta de la mano de obra en el campo, junto con la baja productividad de las pequeñas propiedades rurales, contribuyen a los escasos ingresos del campesinado. Por otra parte, la dispareja distribución de la tierra y el énfasis en la exportación de los productos agrícolas inciden en la pobreza que vive una gran parte de la población. Los datos anteriores revelan con la mayor claridad, el desequilibrio económico y social que afecta gravemente a la sociedad salvadoreña, y, en particular, a la inmensa mayoría de la población, con las consiguientes repercusiones negativas en el campo de la observancia de los derechos humanos⁸.

Al año siguiente, la Comisión desarrollaría aún más este concepto, al agregar que

La desatención de los derechos económicos y sociales es otra causa, aunque más difusa y problemática, de la violencia y los conflictos sociales. Es opinión generalizada y al parecer bien fundada que, en el caso de algunos países, la pobreza extrema de las masas de la población —resultado en parte de una distribución muy desigual de los recursos de producción— han sido la causa fundamental del terror que afligió y sigue afligiendo a esos países⁹.

Ya en el marco de casos contenciosos, la Corte también ha considerado que la situación de pobreza y marginación fueron las causas que permitieron las violaciones de los derechos humanos. Así, en el caso *Servellón* sostuvo que “Los hechos del presente caso ocurrieron en razón de la condición de personas en situación de riesgo social que tenían las víctimas, lo que demuestra que el Estado no les proporcionó... un ambiente que les protegiera de la violencia y del abuso, y no permitió su acceso a servicios y bienes esenciales, de una forma tal que esa falta privó definitivamente a los menores su posibilidad de emanciparse, desarrollarse y de tornarse adultos que pudieran determinar su propio futuro”¹⁰. Ello porque “El Estado tiene la obligación de asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente,

⁸ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador 1978*, capítulo XI, Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹ CIDH, *Informe Anual 1978-1979*.

¹⁰ Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152, párr. 117.

evitar su estigmatización social como delincuentes”¹¹. La Corte ha advertido que el Estado no puede permitir por parte de sus agentes, ni fomentar en la sociedad prácticas que reproduzcan el estigma de que niños y jóvenes pobres están condicionados a la delincuencia, o necesariamente vinculados al aumento de la inseguridad ciudadana. Esa estigmatización crea un clima propicio para que aquellos menores en situación de riesgo se encuentren ante una amenaza latente a que su vida y libertad sean ilegalmente restringidas¹².

Desde esta perspectiva pareciera que la pobreza, en tanto y en cuanto, puede conducir a situaciones de marginación, estigmatización y violencia que produzca violaciones a los derechos humanos debe ser superada dentro las obligaciones de garantía y particularmente del deber de prevención en cabeza de los Estados.

La pobreza como violación de derechos particulares

El sistema interamericano a través de informes sobre países, temáticos y sobre casos contenciosos ha señalado como la pobreza afecta no los derechos humanos en su conjunto, sino ciertos derechos particulares. Lo que es más importante, es que el sistema ha entendido que si bien la pobreza pareciera estar relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, también el disfrute de los derechos civiles y políticos depende de que los primeros se vean satisfechos y pueden ser violados directamente por la situación de pobreza o extrema pobreza de la persona.

En tres derechos particulares el sistema ha avanzado en esta conexión entre pobreza y violación de derechos en particular: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva, y derecho a la vida.

La Comisión ha explicado la relación entre pobreza e igualdad y no discriminación y ha desarrollado desde esta relación, parte del fundamento jurídico de las obligaciones del Estado en esta materia. Por ejemplo, ha dicho que “La pobreza inhibe la capacidad de las

¹¹ *Ibidem*, párr. 116.

¹² *Ibidem*, párr. 112.

personas para gozar de sus derechos humanos. Los Estados Partes de la Convención Americana deben en primera instancia respetar todos los derechos y libertades establecidos en la misma de acuerdo con el artículo 1. Además, el artículo 1 obliga a las partes a adoptar medidas razonables para impedir que se produzcan violaciones de esos derechos. Estas obligaciones necesariamente requieren que el Estado asegure condiciones en virtud de las cuales se protejan los derechos de los grupos vulnerables y marginados dentro de la sociedad, como aquéllos desventajados por los efectos de la pobreza. Los principios generales de no discriminación e igualdad reflejados en los artículos 1 y 24 de la Convención requieren la adopción de medidas destinadas a superar las desigualdades en la distribución interna y las oportunidades”¹³. De manera muy importante, la Comisión recomendó al Estado en cuestión que “en vista de los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades reconocidos en la Convención Americana, el Estado asegure 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”¹⁴. La Comisión avanzó en este mismo informe, y señaló la conexión con otros derechos indicando el reconocimiento del 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”¹⁵. Es decir que la CIDH comenzó a esbozar una estrategia de política pública desde los derechos humanos para disminuir y eliminar la pobreza.

La Corte ha reconocido la estrecha conexión que existe entre discriminación y situación de vulnerabilidad de personas pertenecientes a diferentes grupos sociales. Así, refiriéndose a pueblos indígenas, la Corte sostuvo que el “el Estado se encuentra obligado a garantizar

¹³ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997*, capítulo II.B.

¹⁴ *Ibíd.*

¹⁵ *Ibíd.*, Capítulo II, Recomendaciones.

a aquellas personas en situación de vulnerabilidad, marginalización y discriminación, las condiciones jurídicas y administrativas que les aseguren el ejercicio de este derecho, en atención al principio de igualdad ante la ley”¹⁶. Ha indicado 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 extrema pobreza; niños y adolescentes en situación de riesgo, y poblaciones indígenas, enfrentan un incremento del riesgo para padecer discapacidades mentales”. Al ser significativo “el vínculo existente entre la discapacidad, por un lado, y la pobreza y la exclusión social, por otro... 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”¹⁷.

Un derecho en particular, donde el sistema ya se ha pronunciado y avanzado en establecer la relación entre pobreza y derechos específicos, es respecto al acceso a la justicia y lo ha conectado con el principio de igualdad y no discriminación. En este marco, la Corte reafirmó la prohibición de discriminar sobre la base de la posición económica de las personas y destacó que “si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención Americana le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria... queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley”¹⁸.

En el mismo sentido, la CIDH por ejemplo, ha dicho que

Las leyes del país requieren que las personas estén representadas por un abogado para poder tener acceso a la protección judicial. Según el sistema actual, los litigantes que no tienen los medios para

¹⁶ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*, sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C No. 146.

¹⁷ Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149, párrs. 104 y 105.

¹⁸ Corte IDH, *Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, Serie A No. 11.

contratar los servicios de un abogado de su elección deben esperar hasta que haya un defensor público disponible. Esas personas tienen que esperar a menudo por largos períodos para tener acceso a la justicia. Esto va claramente contra los dictados de la Convención Americana... la discriminación en el ejercicio o disponibilidad de las garantías judiciales por razones de situación económica está prohibida según las disposiciones de los artículos 1.1, 8 y 24 de la Convención Americana... En vista de que los demandantes deben estar representados por un abogado para poder presentar sus reclamos, debe aumentarse el número de defensores públicos disponibles para asesorarlos, de manera tal que este servicio esté al alcance de toda persona que lo necesite para tener acceso a la protección judicial y para defender un derecho protegido¹⁹.

Por ejemplo, la CIDH ha constatado la gran divergencia que existe entre el acceso a la justicia por parte de mujeres que tienen recursos económicos y las que se encuentran en desventaja económica²⁰. La Corte por su parte ha indicado que los costos del proceso también resulta un factor a considerar en este punto²¹. En un caso contencioso, la Comisión consideró la existencia de obstáculos económicos en el acceso a los tribunales para el impulso de causas por el delito de racismo. Esto debido a que es un delito de acción privada y depende de la iniciativa de la víctima para ser iniciado, y dado que la mayoría de las víctimas de racismo en el Brasil son pobres no tienen cómo contratar abogados para iniciar estas causas judiciales²².

Finalmente, en una serie de casos, la Corte ha entendido que la situación de pobreza y particularmente extrema pobreza constituye, en ciertas circunstancias, una violación al derecho a la vida interpretado de manera amplia. Esta interpretación exige que los Estados creen las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de este derecho inalienable, lo que presupone adoptar todas las medidas

¹⁹ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997*, capítulo III.

²⁰ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párrafo 182.

²¹ Corte IDH, *Caso Cantos vs. Argentina*, sentencia de 28 de noviembre de 2002, Serie C No. 97.

²² CIDH, Informe N° 66/06, Caso 12.001, Simone André Diniz, Brasil, 21 de octubre de 2006.

apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva). En particular y en relación al tema que nos interesa, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna²³, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho. Específicamente la Corte ha indicado que de estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre como extrema pobreza o marginación²⁴. La Corte no ha extendido la obligación de garantizar el derecho a la vida a toda situación de pobreza o extrema pobreza. Ha dicho que “para que surja esta obligación positiva, debe establecerse que al momento de los hechos las autoridades sabían o debían saber de la existencia de una situación de riesgo real e inmediato para la vida de un individuo o grupo de individuos determinados, y no tomaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”²⁵.

En definitiva, la pobreza o extrema pobreza puede constituir la violación de ciertos derechos en particular. Este análisis puntualizado ha permitido a los órganos del sistema avanzar en la definición del contenido jurídico de las obligaciones del Estado.

La pobreza como consecuencia o agravante de la violación de derechos humanos

Una relación particular, de especial relevancia al momento de analizar las reparaciones es cuando la violación de derechos humanos en particular conduce a una persona o grupo de personas a una situación de pobreza o agrava tal situación.

²³ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr. 161; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C No. 63, párr. 144, y *Caso «Instituto de Reeducción del Menor» vs. Paraguay*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, Serie C No. 112, párr. 156.

²⁴ Ver, Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa...*, párrs. 150 a 153.

²⁵ *Ibidem*, párr.155.

Así, la Corte, en el caso de la Comunidad Yakye Axa, entendió que la demora estatal en la efectivización de los derechos territoriales sometió a los miembros de la comunidad indígena a graves condiciones de vida²⁶, que los colocó en una situación de vulnerabilidad²⁷ y los condujo a que vivan en condiciones de miseria extrema²⁸. Esta situación, explicó la Corte, debe ser valorada por el tribunal al momento de fijar el daño inmaterial²⁹.

En este supuesto, la pobreza no es la causa de la violación de los derechos humanos sino un factor agravante o una consecuencia de tal violación. Desde esta perspectiva, los deberes del Estado se analizan no ya tan solo desde el deber de garantía y prevención, sino también desde la obligación de reparación y como uno de los elementos a tener en cuenta en la determinación del daño y extensión de la reparación.

En definitiva, los ejemplos señalados aquí demuestran cómo el sistema interamericano aún de manera irregular y no necesariamente coherente, ha comenzado a explorar distintas posibles relaciones entre pobreza y derechos humanos. El desafío presente es cómo articular una teoría normativa completa sobre esta relación, que influya en todas las actuaciones de los órganos interamericanos.

2. La visión integral del sistema interamericano frente a los derechos humanos y la pobreza

Si se acepta que existe una relación entre pobreza y la efectiva aplicación y garantía de los derechos humanos, debe pensarse en las estrategias de trabajo del sistema interamericano con relación a la pobreza desde una perspectiva de los derechos humanos.

La situación de pobreza y extrema pobreza que afecta a vastos sectores de la población en la región, requiere repensar la estructura y funcionamiento del sistema interamericano de derechos humanos en su integralidad. El combate a la pobreza en un contexto democrático y particularmente para confrontar los problemas estructurales y

²⁶ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay...*, párr. 190.

²⁷ *Ibidem*, párr. 72.

²⁸ *Ibidem*, párr. 69.

²⁹ *Ibidem*, párr. 190.

coyunturales de derechos humanos que aquejan a los países de la región, requiere que se piense integralmente de manera más amplia que solo en la Comisión y la Corte.

Al sistema, lo crean, asumen las responsabilidades principales y son los destinatarios de las decisiones de la Comisión y la Corte los Estados. Y al hablar de Estado debe pensarse en un Estado multifacético y no monolítico, con múltiples actores con distintas agendas, responsabilidades y visiones que va desde los Ministerios de Relaciones Exteriores hasta los Poderes Judiciales y Legislativo, las Defensorías del Pueblo, los Fiscales y Defensores Públicos, pasando por las múltiples autoridades a nivel nacional, provincial y municipal que dentro de sus respectivos ámbitos tienen responsabilidades en materia de derechos humanos. En esta perspectiva, la manera en que los Estados y sus distintos entes receptan e implementan los estándares interamericanos en materia de derechos humanos relacionados con la pobreza representa un elemento esencial para comprender al sistema interamericano en su conjunto³⁰.

En materia de pobreza, sectores claves como los Ministerios de Economía, de Desarrollo Social, de Planificación, por sólo mencionar algunos, son claves. Por ello, los órganos del sistema interamericano propiamente dicho deberían relacionarse con todos estos sectores estatales y ampliar sus vías de comunicación y diálogo, que muchas veces se limita a las oficinas de derechos humanos de los Ministerios de Relaciones Exteriores que no tienen mandato ni competencia para implementar políticas públicas.

Desde esta concepción, la Comisión debería fortalecer su cooperación técnica con los gobiernos de la región. También debería crear y desarrollar mayores alianzas estratégicas con diferentes actores estatales relevantes en cada uno de los Estados Miembros. En un problema multifacético como la pobreza se requiere un trabajo desde distintas perspectivas. Considerando que los Estados no son

³⁰ Ver particularmente, Abramovich, Víctor, “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, en: *Anuario de Derechos Humanos*. Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, Santiago, Chile, 2006.

monolíticos y que siempre existen múltiples puntos de entrada para la influencia del sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión debería perseguir todas estas diferentes vías de interacción con los Estados.

En un segundo aspecto y mirando ya al sistema desde la propia organización regional, si se aceptan las premisas de que existe una relación entre pobreza y extrema pobreza y los derechos humanos se requiere que la Organización de los Estados Americanos como tal centralice el trabajo de los derechos humanos particularmente en sus estrategias relacionadas con pobreza. Por ejemplo, áreas claves para el tema de la pobreza y su relación con el goce y ejercicio de los derechos humanos o para la prevención de su posible violación que funcionan dentro de la OEA o bajo los auspicios de la OEA, como pueden ser el Comité Interamericano para el Desarrollo Integral y su Secretaría Ejecutiva, el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA), por solo mencionar algunos, nunca o raramente incluyen a la CIDH en sus actividades, o si la incluyen no lo realizan de manera sistemática, estratégica, permanente y de colaborativa. No sorprende que tampoco incluyan una perspectiva de derechos humanos en su accionar. Estas áreas de la OEA tienen roles cruciales en materia de trabajo en pobreza y derechos humanos.

Por ejemplo, reiteradamente se señala el fenómeno de la feminización de la pobreza³¹. El Artículo 9 de la Convención de Belém do Pará establece que “se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando... está en situación socioeconómica desfavorable”. Una de las formas de monitorear el cumplimiento de las obligaciones de los Estados es el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” (MESECVI). Su estatuto establece que la Secretaría será desempeñada

³¹ Véase por ejemplo, Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Global Employment Trends For Women Brief*. OIT, Ginebra, marzo de 2007.

por la Secretaría Permanente de la Comisión Interamericana de la Mujer y “con el asesoramiento, cuando corresponda, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)” (artículo 5.4). Sin embargo, la Metodología para la Evaluación y Seguimiento de la Implementación de las Disposiciones de la Convención de Belém do Pará aprobada por los Estados Partes, no prevé ningún rol formal para la CIDH, sea como fuente de información, como asesoría técnica en la evaluación o como órgano de seguimiento de las recomendaciones que se puedan efectuar. De modo que normativamente se prevé la relación entre situación socioeconómica y violencia contra la mujer pero al operativizar las mismas, la OEA y los Estados Miembros marginan el rol central que la CIDH debería tener para traer la perspectiva de derechos humanos y su relación con la pobreza.

Lo mismo puede decirse del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), órgano por excelencia en materia de pobreza dentro de la OEA. Según su propio Estatuto “es un órgano de la Organización de los Estados Americanos (OEA) que depende directamente de la Asamblea General, con capacidad decisoria en materia de cooperación solidaria para el desarrollo integral. Constituye también un foro para el diálogo interamericano sobre cuestiones de interés hemisférico en dichas materias”. Tiene la “finalidad de promover la cooperación solidaria entre sus Estados Miembros para apoyar a su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza” y “cumple sus objetivos mediante la instrumentación del Plan Estratégico para el Desarrollo Integral”. Sin embargo, el Plan Estratégico de Cooperación Solidaria para el Desarrollo Integral 2006-2009, tan solo menciona derechos humanos en el siguiente punto “Contribuir a los esfuerzos de los Estados Miembros para el desarrollo de programas educativos en materia de democracia y derechos humanos, incluidos los derechos humanos de las mujeres”. De modo que desde esta aproximación se ve como la OEA no ha adoptado aún una visión de desarrollo integral desde la perspectiva de los derechos humanos³². Pero aún más, la Secretaría

³² Por supuesto que es importante tener en cuenta que desarrollo y respeto a los derechos humanos si bien están interrelacionados, no son lo mismo.

Ejecutiva de Desarrollo Integral que coordina las actividades de cooperación de los distintos Departamentos y demás dependencias de la Secretaría General que tengan relación con las áreas de acción de este Plan, jamás ha desarrollado actividades en conjunto con la CIDH, no ha buscado su asesoramiento ni tampoco invitado a la Comisión Interamericana a participar en ninguna de las reuniones pertinentes.

Las Reuniones de Ministros de Justicia o de Ministros o Procuradores Generales de las Américas (REMJA) son otro ejemplo de la falta de visión estratégica de los órganos interamericanos al trabajar estos temas. A lo largo de esta presentación hemos señalado cómo el tema de acceso y administración de justicia está íntimamente relacionado a la pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, estas reuniones pocas veces han tratado este tema y jamás han incluido a la Comisión Interamericana para una discusión técnica desde la perspectiva de los derechos humanos.

De modo que al interior de la OEA aún queda un gran espacio de trabajo y coordinación en materia de derechos humanos y pobreza. Es necesario que los sectores que trabajan desde la perspectiva del desarrollo y los que lo hacen desde los derechos humanos mantengan más diálogos y desarrollen acciones conjuntas.

En materia de involucramiento de nuevos actores, cualquier estrategia eficaz de trabajo en materia de derechos humanos y pobreza deberá involucrar a aquellos sectores y movimientos sociales que trabajan directamente con pobres. Ello exigirá a la Comisión una visión estratégica destinada a la ampliación y diversificación de los actores de la sociedad civil que acuden y utilizan el sistema interamericano de derechos humanos. La preservación de la importancia y centralidad que juegan las organizaciones defensoras de derechos humanos, debería complementarse con el trabajo estrecho con otros actores de la sociedad civil que desempeñan un rol central en materia de superación de la pobreza y extrema pobreza. Si toda estrategia en materia de pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos requiere la creación y facilitación de espacios para que la voz de los pobres sea escuchada, el sistema interamericano no puede quedar al margen de este requisito. La nueva

prioridad del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en materia de pobreza debería convertirlo en un aliado estratégico fundamental al momento de fortalecer el trabajo de la CIDH en esta área.

Desde los órganos interamericanos propiamente dichos, debe reflexionarse si el trabajo en materia de pobreza y derechos humanos exige pensar en el rol de la Comisión Interamericana y particularmente, si el mismo debe ser modificado y fortalecido en los próximos años. Una característica que distingue al sistema interamericano de otros sistemas de derechos humanos es su capacidad de adaptación, en sus cinco décadas de funcionamiento, a la situación hemisférica para responder a las necesidades que cada momento histórico demandaba. Las herramientas más exitosas del sistema, sean el procesamiento de casos, las visitas *in loco*, la preparación y publicación de informes, la adopción de medidas cautelares y provisionales, las soluciones amistosas, las Relatorías temáticas, o la jurisprudencia en materia de reparaciones, surgieron, se fortalecieron o redefinieron en contextos y momentos históricos determinados para responder a demandas puntuales. Por lo tanto, desde la perspectiva de la pobreza y su relación con los derechos humanos debe reflexionarse estratégicamente sobre cómo reforzar los mecanismos que funcionan eficientemente para los fines de promoción y protección y que gozan del amplio respaldo de los principales actores del sistema; consolidar aquellas áreas exitosas de trabajo de la Comisión y de la Corte; identificar las situaciones o grupos no debidamente atendidos; y finalmente eliminar, modificar o superar los aspectos disfuncionales al objetivo central de la protección de los derechos humanos. Por lo tanto, la reflexión debe partir de la identificación de cuáles son las necesidades regionales en materia de pobreza y derechos humanos para luego esbozar posibles estrategias de trabajo.

A nuestro criterio, el trabajo en materia de pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos exige que la Comisión, en el escenario regional actual, juegue un papel más importante en la asesoría/cooperación técnica en los procesos de planeación, implementación y evaluación de políticas públicas, utilizando las oportunidades que ofrecen gobiernos elegidos democráticamente y

donde importantes sectores gubernamentales están genuinamente interesados en mejorar la situación y superar los problemas de derechos humanos. En particular, es necesario consolidar áreas de trabajo de la CIDH que le permitan analizar la pobreza en toda su complejidad y en todos sus aspectos multifacéticos. Ello implica fortalecer áreas tales como las visitas *in loco* como mecanismo para acercar a la Comisión a las realidades locales, a los actores nacionales y principalmente a los pobres. La redacción y difusión de informes sobre países y temáticos que le permiten a la CIDH preparar análisis comprensivos de toda la situación de manera integral. Las Relatorías temáticas que concentran su trabajo en materias determinadas tienen un papel central. Grupos tradicionalmente afectados por la pobreza de manera desproporcional, como indígenas, afrodescendientes o migrantes, deberían llevar a las respectivas Relatorías a concentrarse en la pobreza. Al igual como el encarcelamiento, las crisis carcelarias y la mayoría de la población carcelaria de origen pobre, el acceso de los pobres a los medios de comunicación, la pobreza y su impacto negativo en el acceso de los niños pobres a la educación de calidad, la vivienda adecuada, la alimentación y servicios de salud entre otros, así como el fenómeno de la feminización de la pobreza, debería llevar a las Relatorías sobre personas privadas de su libertad, libertad de expresión, niños y mujeres a centralizar la perspectiva de la pobreza en sus tareas.

Todo ello debería efectuarse como complemento y balance del procesamiento de casos. El énfasis en el sistema de peticiones individuales, particularmente en su dimensión judicial, en desmedro de otras herramientas disponibles, presupone erradamente que las soluciones a los problemas estructurales de pobreza y derechos humanos se pueden conseguir a través de respuestas legales y judiciales. Además, el procesamiento de casos individuales, como explicaremos, tiene varias limitaciones en cuanto el acceso de los pobres al sistema. Esta tarea no es sencilla y exige de la Comisión un cambio de perfil de trabajo y una presencia más permanente en los países y una estrecha relación con los actores sociales. Ello es lo que le permitirá más claramente comprender “las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas y las elecciones de

carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos” así como la necesidad de que las obligaciones positivas del Estado no se interpreten de una forma que “imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada”³³. Adicionalmente no puede olvidarse que en materia de derechos económicos, sociales y culturales, la estrategia de litigio tiene muchas limitaciones en el sistema interamericano, desde la posibilidad de traer peticiones invocando simplemente la violación de dos derechos reconocidos en el Protocolo de San Salvador hasta la adecuada interpretación del alcance del artículo 26 de la Convención Americana.

En materia de casos, entendemos que la Comisión debería aumentar su involucramiento puntual y sostenido en los procesos de solución amistosa, ya que puede permitirle promover la adopción de políticas específicas que no solamente procuren solucionar el caso puntual sino el problema estructural que le dio origen. Además, la CIDH debería jugar un rol más activo en la facilitación del cumplimiento de las decisiones judiciales de la Corte y seguimiento de sus propias recomendaciones, procurando incidir en la elaboración y/o modificación de políticas públicas en su intersección entre pobreza y derechos humanos.

La situación de la Comisión como órgano regional le debe permitir una aproximación que no desconozca que la lucha contra la pobreza no es un asunto que exclusivamente obligue al Estado donde se produce esta situación de pobreza. Ciertamente, corresponde al Estado que padece la pobreza la obligación de prevenirla, evitarla y sobre todo combatirla adoptando todas las medidas razonables a su alcance y actuando con la debida diligencia. Pero también a la comunidad interamericana en su conjunto. En este sentido, la Comisión tiene un importante papel en desentrañar los fundamentos jurídicos de esta obligación colectiva interamericana. En la Carta de la OEA existen elementos tales como el artículo 2 inciso g, que establece como uno de los propósitos esenciales de la Organización la erradicación de la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio, y el artículo 3 inciso f donde

³³ Ver, Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya...*, párr. 155.

los Estados americanos reafirman el principio de que la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa, y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos. En el capítulo de la Carta dedicado al desarrollo integral, los Estados desarrollan una serie de compromisos colectivos entre los cuales destacan su compromiso a “aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad” (artículo 30). Indica que “Los Estados Miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral” (artículo 34). Si bien “el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país” (artículo 33), la Carta pone mucho énfasis en la responsabilidad colectiva de los Estados, indicando que la cooperación interamericana para el desarrollo integral es responsabilidad común y solidaria de los Estados Miembros en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano (artículo 31). Agrega la Carta que esta “cooperación interamericana para el desarrollo integral debe ser continua y encauzarse preferentemente a través de organismos multilaterales, sin perjuicio de la cooperación bilateral convenida entre Estados Miembros. Los Estados Miembros contribuirán a la cooperación interamericana para el desarrollo integral de acuerdo con sus recursos y posibilidades, y de conformidad con sus leyes (artículo 32). Reafirmando la idea de responsabilidad colectiva por el desarrollo incluyendo la eliminación de la pobreza, dispone que “Los Estados Miembros deben abstenerse de ejercer políticas, acciones o medidas que tengan serios efectos adversos sobre el desarrollo de otros Estados Miembros” (artículo 35) para concluir que “Los Estados Miembros convienen en buscar, colectivamente, solución a los problemas urgentes o graves que pudieren presentarse cuando el desarrollo o estabilidad económicos, de cualquier Estado Miembro, se vieren seriamente afectados por situaciones que no pudieren ser resueltas por el esfuerzo de dicho Estado” (artículo 37). Si se profundiza en esta idea

de responsabilidad colectiva, se fortalecerá el trabajo de la CIDH en consonancia y coordinación con las otras áreas de la OEA.

Por último, el sistema interamericano debe concebirse de manera amplia, es decir incluyendo actores interamericanos que trascienden la OEA. En este sentido, el Banco Interamericano de Desarrollo es una parte esencial de esta estrategia. En algún sentido, el BID ha comenzado a trabajar el tema³⁴ y por ende las relaciones y el diálogo entre la Comisión y el organismo financiero multilateral debería ser importante. Un punto de partida para un trabajo serio del BID en esta materia sería que tomase en cuenta las recomendaciones de la CIDH y las sentencias de la Corte al momento de decidir las prioridades en materia de préstamos y financiamiento. Por ejemplo, si financia un proyecto de reforma judicial en un país, o de titulación de tierras de comunidades indígenas, debería tener en cuenta la jurisprudencia interamericana en general así como los diagnósticos que la CIDH pudiese haber hecho sobre el país respectivo.

Lo fundamental es que la Comisión desarrolle un plan estratégico de trabajo en materia de pobreza y derechos humanos. El primer paso será dar visibilidad adecuada al problema y desentrañar las complejas relaciones entre ambos. El segundo, pensar como todas sus herramientas pueden ser utilizadas de manera eficaz para contribuir a una protección más eficaz de los derechos humanos en contexto de pobreza. Tercero, alianzas estratégicas dentro de la OEA y dentro de los Estados y en la región.

3. Los procedimientos del sistema interamericano de casos individuales y la pobreza

El sistema de casos individuales donde se discuten las posibles relaciones entre pobreza y derechos humanos, debería estructurarse de tal manera que considere las relaciones que hemos mencionado. Particularmente debería tener en cuenta que la gran mayoría de las víctimas son pobres o se encuentran en situación de pobreza. Por ende, debe concebirse que el sistema de casos es un medio mediante el cual

³⁴ Ver por ejemplo, BID, *Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social*. Documento de estrategia, 2003.

se garantizan los derechos individuales y colectivos de las personas y grupos, que debe adaptarse a las necesidades que tienen las personas pobres que acuden al sistema.

La Corte en su opinión consultiva sobre el derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal³⁵, dijo que

el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia. A ese fin atiende el conjunto de actos de diversas características generalmente reunidos bajo el concepto de debido proceso legal. El desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales...³⁶

Y que:

Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas³⁷.

En definitiva, el aspecto procedimental del sistema interamericano debe “reconocer y resolver los factores de desigualdad real” entre las personas que acuden al sistema y los Estados y órganos interamericanos. La Comisión, refiriéndose a la situación a nivel

³⁵ Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, opinión consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, Serie A No. 16.

³⁶ *Ibidem*, párr. 117.

³⁷ *Ibidem*, párr. 119.

nacional pero que puede reproducirse a nivel interamericano, ha indicado que “La CIDH observa aún una insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal disponible a las víctimas a lo largo del territorio nacional, lo que implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos propios para poder interponer una denuncia y para participar posteriormente en el procedimiento judicial”³⁸. En otras palabras, todos los procedimientos del sistema de peticiones individuales deberían analizarse, concebirse, modificarse, utilizarse, tomando en cuenta la situación de pobreza en la región y de la gran mayoría de las víctimas que acuden al sistema. Particularmente, la Comisión y la Corte, como administradoras del sistema de peticiones individuales, sea a través de sus Reglamentos, prácticas y jurisprudencia, deben “adoptar medidas... que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses” de las víctimas pobres que acuden en busca de justicia interamericana.

Esto va desde la organización general de funcionamiento y procesamiento de peticiones hasta los requisitos de procesabilidad y admisibilidad de las peticiones y demandas exigidas. La Comisión y la Corte deben tomar en cuenta el costo de los procedimientos y las posibilidades reales que las personas en situación de pobreza tienen de afrontar estas situaciones. Ello puede implicar el análisis de elementos tales como la distribución de la carga probatoria, el lugar de celebración de las sesiones de los órganos, el análisis del requisito del agotamiento de los recursos internos, las exigencias de formalidades establecidas en sus Reglamentos. Particularmente es necesario tomar en cuenta dos criterios fundamentales. El primero, ¿están las víctimas en situación de pobreza en condiciones de afrontar y cumplir estos requisitos? Segundo, ¿cuáles son las desigualdades estructurales entre los Estados y las víctimas en situación de pobreza que deberían ser compensadas en el diseño del procedimiento ante la Comisión y la Corte?

³⁸ Cfr. CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas...*, párr. 180.

En materia de agotamiento de los recursos internos, el sistema ha considerado la situación de pobreza y su impacto en el procedimiento, estableciendo una clara interpretación consistente con el objeto y fin de la Convención Americana. En la opinión consultiva OC-11 la Corte indicó que “si un individuo requiere efectivamente asistencia legal para proteger un derecho garantizado por la Convención y su indigencia le impide obtenerla, queda relevado de agotar los recursos internos”³⁹.

En una serie de casos, la CIDH ha aplicado este criterio y considerado que la falta de asistencia legal para interponer un recurso de inconstitucionalidad puede hacer que dicho recurso, de hecho, no esté disponible para el peticionario indigente por lo cual no debe agotar tal recurso⁴⁰. Estos casos demuestran cómo es posible interpretar las normas de procedimiento del sistema considerando la situación real de quienes acuden en busca de la tutela interamericana.

Sin embargo, en la generalidad del procedimiento todavía resta una consideración más profunda sobre la situación de pobreza de un gran número de víctimas. Para ilustrar con algunos ejemplos, puede analizarse la organización del procedimiento ante la Corte. La Corte otorga la posibilidad de la representación autónoma de la víctima (artículo 23 y concordantes del Reglamento de la Corte) y prevé en abstracto que ella o sus representantes actuarán en igualdad de condiciones con la Comisión y con el Estado demandado en todas las etapas del procedimiento. Por lo tanto, muchos de los requisitos se exigen de manera igualitaria a las tres partes, sin tener en cuenta necesariamente la situación de pobreza de las víctimas. Por ejemplo, si se convoca a una audiencia para escuchar a las víctimas, testigos y peritos en Costa Rica, ¿qué sucede si las víctimas no cuentan con los recursos para acudir a tal audiencia o para pagar los costos asociados con la comparecencia de testigos y peritos?

Esto no es una situación hipotética. En el caso Bueno Alves, la representante de la víctima solicitó al Tribunal que “autorice a que

³⁹ Corte IDH, *Excepciones al agotamiento de los recursos internos...*, párr. 31.

⁴⁰ Ver, entre múltiples casos, el Informe No. 90/98, Caso 11.843, Kevin Mykoo (Jamaica), párr. 35, e Informe No. 96/98, Caso 11.827, Peter Blaine (Jamaica), párr. 60.

el [i]nforme pericial [del señor Jorge A. Caride] se produzca ante [f] edatario [p]úblico (affidávit)”, puesto que no fue posible “solventar los gastos para cumplir con [su] presencia [...] en la [a]udiencia [p]ública”. Asimismo, pidió que se la excusara de estar presente en la audiencia pública. Lamentablemente, en los documentos públicos solo consta que el Presidente de la Corte “aceptó la excusa de la representante y señaló que luego de la audiencia pública podría acudir al ‘procedimiento en el estado en que [éste] se encuentre’, de conformidad con el artículo 27.2 del Reglamento de la Corte”⁴¹. Lo cierto es que a la audiencia pública no pudo asistir la víctima ni su representante por carecer de los medios económicos para solventar los gastos. La Corte no dispuso ninguna medida para asegurar la presencia del principal destinatario de la protección internacional.

La Corte ha establecido desde hace varios años la práctica de recibir testimonios por affidávits, es decir, declaraciones rendidas ante fedatarios públicos. Si bien esto en principio podría reducir los costos de la comparecencia personal en la sede de la Corte, ello genera problemas adicionales. En materia de organización del procedimiento, impide la inmediación procesal del tribunal que no puede escuchar personalmente a víctimas, testigos y peritos, y transforma el procedimiento en uno escrito antes que oral. Pero tampoco supera los problemas de las víctimas en situación de pobreza. Por ejemplo, las víctimas y testigos suelen vivir en zonas remotas alejadas de los centros urbanos donde residen los fedatarios públicos ante quienes tienen que rendir las declaraciones. El traslado también implica que el día o días requeridos para el traslado no podrán trabajar, lo que genera también pérdida de ingresos. En la generalidad de los casos, los fedatarios públicos cobran por sus servicios y no puede presuponerse que en procedimientos ante la Corte no cobre honorarios.

Este ejemplo demuestra la falta de consideración de muchas de las situaciones existentes y los problemas asociados con la situación de pobreza de las víctimas. En materia de prueba, desde los primeros casos contenciosos la Corte sostuvo que “en los procesos sobre

⁴¹ Corte IDH, *Caso Bueno Alves vs. Argentina*, sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 164, párrs. 12 y 13.

violaciones de derechos humanos, la defensa del Estado no puede descansar sobre la imposibilidad del demandante de allegar pruebas que, en muchos casos, no pueden obtenerse sin la cooperación del Estado. Es el Estado quien tiene el control de los medios para aclarar hechos ocurridos dentro de su territorio. La Comisión, aunque tiene facultades para realizar investigaciones, en la práctica depende, para poder efectuarlas dentro de la jurisdicción del Estado, de la cooperación y de los medios que le proporcione el Gobierno⁴². Si bien la Corte realizó esta interpretación pensando básicamente en documentos y otra información en poder del Estado, ello no tiene porque limitarse a estos supuestos. La imposibilidad del demandante de allegar pruebas puede deberse a su situación socioeconómica y por ende, la obligación de cooperación del Estado podría extenderse hacia la necesidad de facilitar los recursos económicos necesarios para que se pueda producir esta prueba en el proceso interamericano.

Hasta ahora pareciera que la estructuración del procedimiento interamericano presupone además, que las víctimas contarán con un abogado o una organización no gubernamental que tendrá los recursos para subsidiar estos costos asociados con el litigio interamericano, lo que no siempre es cierto ya sea porque no se cuenta con tal representación o porque los representantes tampoco cuentan con los recursos económicos. Tampoco la restitución de los costos en la etapa de reparaciones ante la Corte, varios años después de haber incurrido en estos gastos, supera los problemas.

La Corte podría diseñar modelos alternativos para superar o paliar algunos de estos problemas. Por ejemplo, en lugar de requerir estos testimonios por affidavit, un grupo de jueces, un juez o incluso personal de la Secretaría, podría trasladarse a los lugares de residencia de la mayoría de los testigos o víctimas. O podría exigir que los Estados paguen la producción de toda la prueba, en tanto y cuanto son los garantes colectivos del sistema. O también podría ordenar que el Estado como una forma de reparación simbólica, realice una contribución

⁴² Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C, No. 4, párrs. 135 y 136.

al fondo de asistencia de víctimas del sistema interamericano⁴³. O podría, al sesionar en los distintos países de la región, convocar a audiencias sobre los casos de dichos países para disminuir los costos de comparecencia de las víctimas pobres. Paralelamente, implica algunas decisiones que van más allá del control de los órganos del sistema y que depende de los Estados, tales como el debido financiamiento del fondo de ayuda para víctimas.

A modo de conclusión

Quizás la mejor forma de finalizar esta presentación es recordar lo que la CIDH dijo hace 15 años y que en muchos aspectos continua vigente hoy en día.

La pobreza es en parte resultado de la insuficiente dedicación y organización del Estado para proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales. Como se señaló antes, cuando el Estado no garantiza los derechos económicos, sociales y culturales, se está indicando también una falta de garantías civiles y políticas. La capacidad de participar en la sociedad conlleva derechos civiles y políticos, conjuntamente con derechos económicos, sociales y culturales. De ello se desprende que, sin progreso en el área de los derechos económicos y sociales, los derechos civiles y políticos logrados con gran esfuerzo y sacrificio humano, siguen siendo una mera aspiración para los sectores de menos recursos y más bajo nivel de educación. En última instancia, la consolidación de la democracia representativa, meta de todos los Estados Miembros, comporta el ejercicio de una participación plena por parte de todos los integrantes de la sociedad.

...

Cuando los sectores más vulnerables de la sociedad no tienen acceso a los elementos básicos para la supervivencia que les permitirían salir de su situación, se está contraviniendo voluntariamente o se está condonando la contravención del derecho a ser libre de toda discriminación y los consiguientes principios de igualdad de acceso y equidad en la distribución, y el compromiso general de proteger a

⁴³ La reciente Asamblea General de la OEA decidió crear este fondo. Ver AG/RES. 2426 (XXXVIII-O/08), Creación del Fondo de Asistencia Legal del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

los elementos vulnerables de la sociedad. Además, si no se satisfacen esas necesidades básicas, se ve amenazada directamente la propia supervivencia del individuo, lo que implica el derecho a la vida, la seguridad personal y, como se indicó antes, el derecho a participar en los procesos políticos y económicos⁴⁴.

En su primer caso contencioso, la Corte Interamericana sostuvo que “El fenómeno de las desapariciones constituye una forma compleja de violación de los derechos humanos que debe ser comprendida y encarada de una manera integral”⁴⁵. Y agregó que “La práctica de desapariciones, a más de violar directamente numerosas disposiciones de la Convención, como las señaladas, significa una ruptura radical de este tratado, en cuanto implica el craso abandono de los valores que emanan de la dignidad humana y de los principios que más profundamente fundamentan el sistema interamericano y la misma Convención. La existencia de esa práctica, además, supone el desconocimiento del deber de organizar el aparato del Estado de modo que se garanticen los derechos reconocidos en la Convención”⁴⁶.

Pensamos que el desafío presente del sistema interamericano es analizar cómo la pobreza y la extrema pobreza constituyen también una forma compleja de violación de los derechos humanos, así como una ruptura radical de algunos de los principios que sustentan a la Convención, como es la dignidad humana. Por lo tanto, la pobreza y extrema pobreza al interior del sistema interamericano debe ser encarada de manera integral tanto desde la perspectiva normativa, como estructural y procedimental.

⁴⁴ CIDH, *Informe Anual 1993*, capítulo V, Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, I. La realización de los derechos económicos, sociales y culturales en la región.

⁴⁵ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras...*, párr. 150.

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 158.