

XII. Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares*

1. INTRODUCCIÓN

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 de que la pobreza y, particularmente la pobreza extrema, no solo 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 humanos.¹

El preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que “solo puede realizarse el ideal del ser huma-

* Este trabajo fue publicado por la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena de Indias, Colombia, 8 de noviembre de 2000. 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.

¹ Salmón, Elisabeth, “El largo camino de la lucha contra la pobreza y su espejador encuentro con los derechos humanos”, en *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 7, disponible en <http://www.surjournal.org/>

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

no 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 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 de que el gran enemigo es la invisibilización de la pobreza en los debates dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, es preciso, por un lado, realizar un esfuerzo para visibilizarla 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.

2. LA RELACIÓN NORMATIVA ENTRE DERECHOS HUMANOS Y POBREZA (PARTICULARMENTE POBREZA EXTREMA) 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 pobreza extrema.³ En este artículo, sin embargo,

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

³ Véase por ejemplo, Parra, Óscar y otros, *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Sistema universal y sistema interamericano*, San José, Costa Rica, 2008, pp. 15 y ss; así como Castillo, Leonardo, “Extrema pobreza: entre los derechos humanos y el desarrollo, un umbral

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

no nos detendremos a analizar estos aspectos cruciales,⁴ 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.

2.1. 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 pobreza extrema, 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 sos-

mínimo para la dignidad humana”, en *Revista IIDH*, núm. 45, IIDH, San José, Costa Rica, ene-jun, 2007.

⁴ En el marco de la ONU se ha avanzado mucho en este campo. Véase 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.

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

tenerse 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 violación de los derechos civiles y políticos. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema.⁵

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 humanos.⁶

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 de 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 hechas por el PNUD de suma importancia. Indicó la CIDH que:

Entre las estrategias específicas que se ha mencionado deben ser tomadas en cuenta en la lucha contra la pobreza se encuentran:

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

⁶ *Ibidem*, párr. 17.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

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 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 discriminación.⁷

Este mero ejemplo, ilustra todavía los vacíos de desarrollo jurisprudencial interamericano acerca de las implicaciones de considerar a la pobreza o pobreza extrema 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.

2.2. 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,

⁷ *Ibidem*, párr. 48.

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 cómo la situación de pobreza generalizada puede ser una de las explicaciones de la violencia que azotó a los países de la región. Así, desde hace muchos años, la Comisión en su informe sobre El Salvador, 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 disparidad en la distribución de la tierra y el énfasis en la exportación de los productos agrícolas inciden en la pobreza que vive una gran parte de la población. Los datos anteriores revelan con la mayor claridad, el desequilibrio económico y social que afecta gravemente a la sociedad salvadoreña, y, en particular, a la inmensa mayoría de la población, con las consiguientes repercusiones negativas en el campo de la observancia de los derechos humanos.⁸

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 países.⁹

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

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

⁹ CIDH, *Informe Anual 1978-1979*.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

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, 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 restringidas.¹²

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.

2.3. La pobreza como violación de derechos particulares

El Sistema Interamericano, a través de informes sobre países, temáticos y sobre casos contenciosos, ha señalado cómo la pobreza afecta no los derechos humanos en su conjunto, sino ciertos derechos particulares. Lo 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

¹⁰ Corte IDH. *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*. Sentencia de 21 de septiembre de 2006. Serie C, núm. 152, párr. 117.

¹¹ *Ibidem*, párr. 116.

¹² *Ibidem*, párr. 112.

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 pobreza extrema 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 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 aquellos 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 aquellos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza”.¹⁴ La Comisión avanzó en este mismo informe, y seña-

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

¹⁴ *Idem*.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

ló 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 de 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 Estado se encuentra obligado a garantizar 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 conec-

¹⁵ *Ibidem*, cap. II, Recomendaciones.

¹⁶ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C, núm. 146.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C, núm. 149, párrs. 104-105.

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

tado 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 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 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 periodos 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 protegido.¹⁹

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 económica.²⁰ La Corte, por su parte, ha indicado que los costos

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, 10 de agosto de 1990, Serie A, núm. 11.

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

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

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

del proceso también resultan un factor a considerar en este punto.²¹ 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 Brasil son pobres, no tienen cómo contratar abogados para iniciar estas causas judiciales.²²

Finalmente, en una serie de casos, la Corte ha entendido que la situación de pobreza y particularmente pobreza extrema constituyen, 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 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 digna,²³ 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 marginación.²⁴ La Corte no ha extendido la obligación de garantizar el

²¹ Corte IDH. *Caso Cantos vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C, núm. 97.

²² CIDH, Informe núm. 66/06, caso 12.001, *Simone André Diniz*, Brasil, 21 de octubre de 2006.

²³ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, núm. 125, párr. 161; *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 144, y *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, núm. 112, párr. 156.

²⁴ Véase, Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya*, *supra*, párrs. 150-153.

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

derecho a la vida a toda situación de pobreza o pobreza extrema. 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 pobreza extrema pueden 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.

2.4. 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.

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 vida,²⁶ que los colocó en una situación de vulnerabilidad²⁷ y los condujo a que vivan en condiciones de miseria extrema.²⁸ Esta situación, explicó la Corte, debe ser valorada por el Tribunal al momento de fijar el daño inmaterial.²⁹

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

²⁵ *Ibidem*, párr. 155.

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

²⁷ *Ibidem*, párr. 72.

²⁸ *Ibidem*, párr. 69.

²⁹ *Ibidem*, párr. 190.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

Estado se analizan no 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.

3. 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 pobreza extrema que afectan 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 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 van 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 tie-

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

nen 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 conjunto.³⁰

En materia de pobreza, sectores clave como los ministerios de Economía, de Desarrollo Social, de Planificación, por solo 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 limitan 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 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, pobreza extrema y los derechos humanos, se requiere que la OEA 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 pue-

³⁰ Véase 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.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

den 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 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, pobreza y derechos humanos.

Por ejemplo, reiteradamente se señala el fenómeno de la feminización de la pobreza.³¹ 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 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)” (art. 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 parte, 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.

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

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 cómo la OEA no ha adoptado aún una visión de desarrollo integral desde la perspectiva de los derechos humanos.³² Pero aún más, la Secretaría 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 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 pobreza extrema. 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.

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.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

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 pobreza extrema. 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 varias 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

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

y momentos históricos determinados para responder a demandas puntuales. Por 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 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 que 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 vivien-

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

da 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 hincapié 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 al 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 los 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 fa-

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

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

cilitación 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 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 destaca 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” (art. 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” (art. 34). Si bien “el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país” (art. 33), la Carta hace hincapié 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 democrá-

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

ticos y de las instituciones del Sistema Interamericano (art. 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 (art. 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” (art. 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” (art. 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 deberían ser importantes. 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.

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

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 desenmarañar las complejas relaciones entre ambos. El segundo, pensar cómo pueden ser utilizadas todas sus herramientas 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.

4. 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 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 legal,³⁵ 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

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, 1 de octubre de 1999, Serie A, núm. 16.

³⁶ *Ibidem*, párr. 117.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

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 desventajas.³⁷

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 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

³⁷ *Ibidem*, párr. 119.

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

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 para 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?

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 recurso.⁴⁰ Estos casos demuestran cómo es posible interpretar las normas de procedimiento del sistema considerando la situación real de quienes acuden en busca de la

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

⁴⁰ Véase, entre múltiples casos, el Informe núm. 90/98, Caso 11.843, *Kevin Mykoo (Jamaica)*, párr. 35, e informe núm. 96/98, Caso 11.827, *Peter Blaine (Jamaica)*, párr. 60.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

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 (art. 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 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 el [i]nforme pericial [del señor Jorge A. Caride] se produzca ante [f]edatario [p]úblico (afidávit)”, 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 [este] 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 afidávit, es decir, declaraciones rendidas

⁴¹ Corte IDH. *Caso Bueno Alves vs. Argentina*. Fondo. Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C, núm. 164, párrs. 12-13.

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 intermediación 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 cobren 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 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 Gobierno”.⁴² Si bien la Corte realizó esta interpretación pensando básicamente en documentos y otra información en poder del Estado, ello no tiene porqué 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.

⁴² Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C, núm. 4, párrs. 135-136.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema 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 al fondo de asistencia de víctimas del Sistema Interamericano.⁴³ 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 dependen de los Estados, tales como el debido financiamiento del fondo de ayuda para víctimas.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

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

La pobreza es en parte resultado de la insuficiente dedicación y organización del Estado para proteger y promover los derechos

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

POBREZA, IGUALDAD, NO DISCRIMINACIÓN Y PUEBLOS INDÍGENAS...

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 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 económicos.⁴⁴

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

⁴⁴ CIDH, *Informe Anual 1993*, cap. 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*, *supra*, párr. 150.

Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano...

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 pobreza extrema 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 tanto, la pobreza y pobreza extrema al interior del Sistema Interamericano deben ser encaradas de manera integral, tanto desde la perspectiva normativa, como estructural y procedimental.

⁴⁶ *Ibidem*, párr. 158.