

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA^{*}

Óscar Parra Vera^{**}

-
- * En este texto retomo algunas ideas desarrolladas en mi artículo “Derechos humanos y pobreza en el sistema interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional”, en *Revista IIDH*, vol. 56, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2012, pp. 273-320.
- ** Abogado coordinador en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Previamente se desempeñó como becario Rómulo Gallegos y consultor sobre indicadores en derechos sociales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Las opiniones del autor son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el parecer de la Corte IDH ni de su Secretaría. Correo electrónico: <oscarparra@corteidh.or.cr>.

Resumen

El presente texto realiza un análisis de la manera en que una problemática compleja como la pobreza ha sido abordada en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En esa medida, la seguridad humana se emplea como una herramienta conceptual útil para responder a la multidimensionalidad de los factores que generan y permiten la reproducción de la pobreza. Asimismo, se destaca la importancia de que las políticas públicas estatales sean configuradas e implementadas desde una perspectiva de derechos humanos al concebir al Estado como sujeto de obligaciones internacionales que al ser incumplidas por la situación de pobreza de la población pueden conllevar una responsabilidad internacional.

Palabras clave: seguridad humana, derechos humanos, Corte idh, pobreza, discriminación estructural, políticas públicas, responsabilidad internacional.

Introducción

LA SEGURIDAD HUMANA, EN TANTO que involucra una visión más amplia e integral de la seguridad en las democracias contemporáneas, ha sido asociada –entre muchos otros elementos– con las respuestas que los Estados ofrecen a la pobreza mundial,¹ de ahí que los enfoques de seguridad humana busquen superar las limitaciones de aquellos modelos que concentraban los problemas en materia de seguridad en los intereses del Estado. Por el contrario, en estas nuevas tendencias adquiere particular relevancia, por ejemplo, el análisis de la prevención de riesgos para la subsistencia básica de las personas.²

Como una forma de contribuir al debate teórico sobre los alcances de las políticas de seguridad humana, el presente análisis evalúa la pobreza y su relación con los derechos humanos a la luz de algunos tipos de atribución de responsabilidad internacional que podrían asociarse con situaciones de pobreza y, en particular, extrema pobreza. Cabe destacar que la experta independiente de las Naciones Unidas sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha precisado al respecto lo siguiente:

¹ Véase, por ejemplo, el concepto de seguridad humana que se manejó en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2014.

² Véase José Thompson y Paula Antezana, “De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana”, en *Revista IIDH*, vol. 54, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2011, pp. 137-165.

La pobreza no es sólo una cuestión económica; es un fenómeno multidimensional que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (E/C.12/2001/10, párr. 8). La extrema pobreza, a su vez, ha sido definida como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social” (A/HRC/7/15, párr. 13), en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible (véase E/CN.4/Sub.2/1996/13).³

En tal sentido, en este documento se otorgará particular atención a algunas aplicaciones concretas de lo que significa el deber de prevención frente a cierto tipo de vulnerabilidades, amenazas o riesgos –creados o conocidos por los

³ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr. 2. Sobre la distinción entre pobreza y extrema pobreza cabe resaltar que el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre pobreza extrema y derechos humanos, Arjun Sengupta, utilizó la siguiente definición de pobreza: “fenómeno que incluye la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social”, y agregó que “la distinción entre pobreza y extrema pobreza en el marco de la escasez de ingresos sería esencialmente una cuestión de grado o de amplitud del fenómeno. Dado que la pobreza se define en función del acceso a bienes y servicios y de su disponibilidad, la extrema pobreza significará que se dispone de un conjunto mucho más reducido de bienes y servicios y/o que la situación de pobreza ha existido durante un periodo más prolongado”. Véase Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Informe presentado por el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Sr. Arjun Sengupta*, E/CN.4/2005/49, 11 de febrero de 2005, párr. 7. El uso del concepto de *extrema pobreza* está asociado con el objetivo de lograr un mayor consenso sobre la obligación, legalmente vinculante para los Estados, de erradicar inmediatamente esa situación extrema. Debido a que se relacionaría con el grado de mayor afectación de muchos derechos básicos, el fin es que no puedan alegarse la falta de recursos o la progresividad de la obligación como excusas para no tomar medidas inmediatas destinadas a eliminar la extrema pobreza.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

Estados– que se asocian con situaciones de pobreza. Asimismo, se describen algunos tipos de atribuciones de responsabilidad estatal existentes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a través de los cuales puede ser posible lograr una mayor rendición de cuentas del Estado respecto de situaciones de pobreza. Este aspecto es ineludible para la prevención de riesgos y de violencia que involucra una política de seguridad humana.

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

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

Sin embargo, no necesariamente en todo caso que se alegue la falta de *vida digna* podrá surgir responsabilidad internacional del Estado. Deben existir suficientes evidencias de la forma en que ésta puede atribuirse al Estado, tal como se analiza en algunos de los siguientes casos de la Corte IDH.

Un punto de partida en la materia se encuentra en el caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, referido a la ejecución extrajudicial de *niños de la calle* que vivían en una situación de pobreza y privados de las condiciones mínimas para una vida digna. Ante ello, la Corte IDH desarrolló una amplia interpretación del derecho a la vida para incluir en él las condiciones dignas de existencia:

En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las con-

diciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.⁴

Años después, la Corte IDH tuvo conocimiento del caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, sobre ejecuciones de niños pobres en situación de marginalidad. En éste la Corte IDH indicó que los hechos

ocurrieron en razón de la condición de personas en situación de riesgo social que tenían las víctimas, lo que demuestra que el Estado no les proporcionó [...] un ambiente que les protegiera de la violencia y del abuso, y no permitió su acceso a servicios y bienes esenciales, de una forma tal que esa falta privó definitivamente a los menores su posibilidad de emanciparse, desarrollarse y de tornarse adultos que pudieran determinar su propio futuro.⁵

La Corte IDH destacó entonces la obligación estatal de “asegurar la protección de los niños y jóvenes afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social como delincuentes”.⁶

Por otra parte, en el caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay, la Corte IDH analizó la situación de niños privados de la libertad, algunos de los cuales habían fallecido en diversas circunstancias ocurridas en el centro de reclusión. La Corte IDH consideró que “la protección de la vida del niño requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad”;⁷ en consecuencia, “un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, *inter alia*, proveerlos de asistencia de salud y educación”.⁸

⁴ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63, párr. 144.

⁵ Corte IDH, *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152, párr. 117.

⁶ *Ibidem*, párr. 116.

⁷ Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112, párr. 160.

⁸ *Ibidem*, párr. 161.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

Otros casos se relacionan con violaciones a derechos de comunidades indígenas. Para el tema de responsabilidad por omisión basta señalar un caso relacionado con comunidades indígenas que reclamaban al Estado paraguayo la devolución de sus tierras ancestrales al indicar que estaban viviendo fuera de ellas y en condiciones de extrema pobreza entre las cuales se hallaban factores como el desempleo, la desnutrición, deficientes condiciones de vivienda y dificultades en el acceso a servicios de agua potable o de salud.

En este caso, de la comunidad indígena *Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte IDH consideró que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones que posibilitasen una existencia digna. Con base en dicha consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no sus obligaciones positivas en relación con el derecho a la vida

a la luz de lo expuesto en el artículo 4º de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (derecho a la salud); 11 (derecho a un medio ambiente sano); 12 (derecho a la alimentación); 13 (derecho a la educación) y 14 (derecho a los beneficios de la cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio núm. 169 de la [Organización Internacional del Trabajo] OIT.⁹

Al examinar los hechos del caso, la Corte IDH entendió que las condiciones de miseria en que vivía la comunidad y la afectación que esto tenía en la salud y alimentación de sus miembros afectaban su existencia digna. Consideró que en las circunstancias del caso lo anterior era atribuible al Estado, entre otros motivos, por no haber adoptado las medidas positivas necesarias para asegurar a estas personas condiciones de vida compatibles con su dignidad, pese a tener conocimiento de la situación en que se encontraban.¹⁰

⁹ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125, párr. 163.

¹⁰ *Ibidem*, párrs. 162-171 y 176.

ÓSCAR PARRA VERA

En esta lógica de interdependencia, la Corte IDH ha establecido que el derecho a la salud –*el cuidado de la salud*–, junto con el derecho a la educación, son un pilar “fundamental [...] para garantizar el disfrute de una vida digna”.¹¹

Con todo, debe señalarse que esta opción donde se adelanta la protección judicial de los derechos sociales a través de los derechos civiles y políticos por medio del principio de interdependencia ha sido criticada por ciertos autores que consideran que ello puede constituir una disminución del ámbito de protección de cada derecho social en particular, debido a que existen algunos componentes de los derechos sociales que no pueden ser reconducidos a estándares de derechos civiles y políticos.¹² Al respecto, podría perderse la especificidad tanto de derechos civiles y políticos –que empiezan a abarcarlo todo– como de derechos sociales –que no logran proyectar sus especificidades–; sin embargo, ante la lucha contra la pobreza esa armonización entre derechos permite visibilizar las múltiples dimensiones de la extrema pobreza.

En resumen, los Estados tienen las obligaciones positivas de crear las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida digna.

¹¹ En este caso hizo el análisis con respecto a la vida digna de los niños, como grupo vulnerable que no siempre tiene al alcance los medios necesarios para la defensa eficaz de sus derechos. Véase Corte IDH, Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 86.

¹² Sobre este punto véanse Tara J. Melish, “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el sistema interamericano”, en Juan Carlos Gutiérrez Contreras (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 215-217; y Tara J. Melish, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Malcolm Langford (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, 61 pp.

Responsabilidad por la discriminación *de facto*, discriminación indirecta, discriminación estructural y situaciones de vulnerabilidad asociadas a la pobreza

El paradigma de la pobreza incorpora el enfoque de las desigualdades y de la exclusión para dar cuenta de las relaciones de opresión y dominación que han existido en perjuicio de los grupos más vulnerables.¹³ Ello explica muchas situaciones de miseria como un reflejo más de la discriminación y exclusión. Asimismo, este enfoque halla en la igualdad de oportunidades y la superación de jerarquías un eje central para el nuevo empoderamiento de las personas no incluidas. Un ejemplo concreto de esto puede verse en la propia jurisprudencia de la Corte IDH cuando señala 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, como era el caso del señor Damião Ximenes Lopes. Es directo y significativo el vínculo existente entre la discapacidad, por un lado, y la pobreza y la exclusión social, por otro. En razón de lo anterior, entre las medidas positivas a cargo de los Estados se encuentran aquellas necesarias para prevenir todas las formas de discapacidad prevenibles, y dar a las personas que padecen de discapacidades mentales el tratamiento preferencial apropiado a su condición.¹⁴

¹³ En algunos de los siguientes párrafos sobre el tema de igualdad retomo lo trabajado en Marianne González Le Saux y Óscar Parra Vera, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, en *Revista IIDH*, vol. 47, San José de Costa Rica, enero-junio de 2008, pp. 127-164.

¹⁴ Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149, párr. 104. En este punto la Corte IDH cita la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Guatemala, 7 de junio de 1999, artículo III.2; y Comité DESC, Observación General núm. 5. Las personas con discapacidad, aprobada en el 11º periodo de sesiones, 1994, párr. 9.

Aquí es importante resaltar una noción diferente a la del trato desigual arbitrario –igualdad formal–, que reúne aproximaciones a la idea de igualdad material. Ésta tiene su origen en la constatación de que en la sociedad existen ciertos grupos que han sido sistemáticamente excluidos del goce y ejercicio de sus derechos; y que es deber del Estado evitar que tal situación se siga profundizando, además de revertir los efectos de esa marginación histórica. Asimismo, dichos grupos se caracterizan por “encontrarse en una situación de subordinación prolongada” y porque su “poder político [...] se encuentra severamente limitado”.¹⁵ Los grupos sociales se distinguen de las llamadas *clases artificiales* o meras *clasificaciones*, las cuales son “personas agrupadas a partir de una clasificación realizada por una ley o cierta práctica estatal”,¹⁶ pero que no comparten una identidad ni se encuentran en situación de interdependencia, por lo que no se pueden hacer afirmaciones generales sobre su situación socioeconómica o su poder político. En este sentido, los miembros de los grupos en situación de subordinación no son sometidos a meros tratos *arbitrarios*: no se trata de un caso concreto en que un servidor público haya cometido un error o se extralimitara en sus funciones, no estamos hablando de una mera falta de *razonabilidad* en la formulación o la aplicación de las leyes sino que se trata de un diseño del sistema social que coloca a estos grupos en una condición de desventaja.

¹⁵ Owen Fiss, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Roberto Gargarella (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999, p. 144.

¹⁶ *Ibidem*, p. 145. Asimismo, Roberto Saba distingue entre una versión *individualista* y otra *estructural* en relación con la igualdad, proponiendo interpretaciones que armonizan ambas versiones con los principios de no discriminación y no sometimiento –o no exclusión–. Al respecto, indica que el principio de no discriminación, sostenido por una visión individualista del principio de igualdad ante la ley, no provee herramientas suficientes para decidir en una gran cantidad de casos en los cuales las diferencias *de hecho* entre las personas, y en particular aquellas que surgen a partir de un trato sistemáticamente excluyente o de sometimiento, son relevantes para que se considere a las personas con una diferencia tal que no sería tolerada por esa visión individualista de la igualdad. Véanse Roberto Saba, “(Des)igualdad estructural”, en Marcelo Alegre y Roberto Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007; Lucas S. Grosman, “La igualdad estructural de oportunidades”, en *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería, 2008, pp. 65-94; y Christian Courtis, “Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 157-202.

La necesidad de que los Estados adopten medidas con el objetivo de mejorar la condición de estos grupos se fundamenta en una noción de igualdad material en contraposición a la igualdad formal. En efecto, en la sociedad no todas las personas se encuentran en una misma posición y otorgar un trato similar a quienes se encuentran en posiciones diferentes sólo incrementará las desigualdades existentes. Más aún, esta concepción de igualdad tiene como fin mejorar las condiciones de los grupos sistemáticamente desfavorecidos, para lo cual puede ser necesario sacrificar o realizar en menor medida otros fines. En tal sentido, dicha concepción de la igualdad demanda que el Estado no solamente se abstenga de realizar acciones que profundicen la marginación de estos grupos sino que también revise aquellas normas que en apariencia son neutrales pero que tienen un impacto discriminatorio sobre los grupos en situación de exclusión;¹⁷ además de que adopte medidas positivas para beneficiar su integración a la sociedad y su acceso a bienes sociales. Por ello se relaciona estrechamente con las llamadas *acciones afirmativas* o *medidas especiales*. Estas medidas implican la adopción de prácticas *preferenciales* en favor de esos grupos, y se orientan a lograr a largo plazo la integración o reconocimiento de los grupos más vulnerables o la superación de situaciones de discriminación estructural.

En relación con este tema la jurisprudencia de la Corte IDH se ha referido en distintos momentos a ideas de discriminación estructural, discriminación *de facto*, discriminación indirecta y situaciones de vulnerabilidad. A continuación señalaré brevemente a algunos de esos conceptos:

Un importante desarrollo jurisprudencial sobre la noción de *discriminación estructural* se encuentra en la sentencia del caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, emitida por la Corte IDH en noviembre de 2009.¹⁸

Las tres víctimas fueron dos niñas y una mujer joven –de 15, 17 y 20 años respectivamente; una estudiante y las otras dos trabajadoras–, quienes salieron

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, párrs. 89 y ss, disponible en <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>>, página consultada el 5 de agosto de 2014.

¹⁸ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.

de su casa en momentos diferentes entre octubre y noviembre de 2001. Sus cuerpos fueron encontrados días o semanas más tarde en un campo algodoneero con signos de violencia sexual y maltrato. La Corte IDH constató que en los días entre sus desapariciones y el hallazgo de sus cuerpos sus madres y familiares acudieron a las autoridades en busca de respuestas, pero se encontraron con juicios de valor respecto del comportamiento de las víctimas y con ninguna acción concreta destinada a encontrarlas con vida, más allá de la recepción de declaraciones.

La Corte IDH se refirió a la “violencia contra la mujer como forma de discriminación”.¹⁹ Constató que al momento de investigar lo ocurrido con las víctimas algunas autoridades habían mencionado que éstas eran *voladas* o que *se fueron con el novio*, lo cual sumado a la inacción estatal en el comienzo de la investigación permitía concluir que tal indiferencia, por sus consecuencias respecto de la impunidad del caso, reproducía la violencia que se pretendía atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia. Además, la Corte IDH señaló que la impunidad de los delitos cometidos enviaba el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, y una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia.

Asimismo, se mencionó que el estereotipo de género se refiere a una concepción de atributos, características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres, respectivamente. Al tener en cuenta que se había acreditado la cultura de discriminación que subyacía a la violencia ejercida, la Corte IDH indicó que era posible asociar la subordinación de la mujer con prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y persistentes, lo cual se agrava cuando los estereotipos se reflejan implícita o explícitamente en políticas y prácticas, y en especial en el razonamiento y el

¹⁹ La Corte IDH resaltó que la Corte Europea de Derechos Humanos había señalado en el caso *Opuz vs. Turquía* que aun cuando “la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía no era intencional, el hecho de que afectaba principalmente a las mujeres permitía concluir que la violencia sufrida por la peticionaria y su madre podía considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres”. Véase Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Opuz v. Turkey*, Sentencia del 9 de junio de 2009, párrs. 180, 191 y 200.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

lenguaje de las autoridades de policía judicial, como había ocurrido en este caso. Por lo tanto la Corte IDH concluyó que la creación y el uso de estereotipos se convierten en una de las causas y consecuencias de la violencia de género ejercida en contra de las mujeres.

Ahora bien, con base en lo anterior y en el apartado relacionado con reparaciones, la Corte IDH planteó uno de los estándares más importantes en su jurisprudencia reciente: el concepto de *reparación transformadora*. Recordó que la idea de *reparación integral (restitutio in integrum)* implica el restablecimiento de la situación anterior, la eliminación de los efectos producidos por la violación y una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, la Corte IDH señaló si se tomaba en cuenta la situación de *discriminación estructural* en que se enmarcaban los hechos ocurridos, las reparaciones debían tener una vocación transformadora de tal situación, de manera que llevaran un *efecto no sólo restitutivo sino también correctivo*.²⁰

En otro caso posterior la Corte IDH retomó el principio de no discriminación y su relación con las violaciones a derechos humanos que había sufrido

²⁰ En este sentido, la Corte IDH señaló que no era admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Por ello, entre las medidas de reparación se incluyeron algunas orientadas específicamente a identificar y eliminar los factores causantes de discriminación. Además, la Corte resaltó que las reparaciones debían tener una perspectiva de género al tomar en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres. Como un ejemplo en donde se aplicaron dichos criterios la Corte IDH, si bien valoró positivamente diversas actividades de formación dirigidas a servidores públicos e impulsadas por el Estado, señaló además que la capacitación con perspectiva de género implica no sólo el aprendizaje de las normas sino también el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que viven las mujeres de manera cotidiana. Particularmente, la Corte consideró que dichas capacitaciones deben provocar que todas y todos los servidores reconozcan las afectaciones que causan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en cuanto al alcance y contenido de los derechos humanos, razón por la cual deberían involucrar formación respecto de la superación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres y habrían de tomar en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, ya sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres. Otra proyección de las reparaciones transformadoras para enfrentar la discriminación estructural se refleja en la orden de realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua –donde se encuentra Ciudad Juárez– con el fin de superar dicha situación de discriminación. Cabe señalar que, por regla general, la Corte IDH ordena cursos de capacitación destinados a servidores públicos, pero nunca se había pronunciado sobre actividades de formación hacia un grupo poblacional general.

ÓSCAR PARRA VERA

una comunidad que se hallaba en situación de extrema pobreza. El 24 de agosto de 2010 la Corte declaró internacionalmente responsable al Estado paraguayo por el no aseguramiento de los derechos a la propiedad comunitaria, las garantías judiciales y la protección judicial; por la violación a los derechos a la vida, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a los derechos del niño; y por el incumplimiento de su deber de no discriminar, todo ello en perjuicio de los miembros de la comunidad indígena Xákmok Kásek. Las víctimas habían sido privadas de sus tierras ancestrales, y debido a ello y a otros factores sus miembros se encontraban en situación de extrema pobreza. Al respecto la Corte IDH precisó que:

273. En el presente caso está establecido que la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad [Xákmok Kásek] se debe, *inter alia*, a la falta de recursos adecuados y efectivos que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y *no sólo de manera formal*;^[21] la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación; y a la prevalencia de una visión de la propiedad que otorga mayor protección a los propietarios privados por sobre los reclamos territoriales indígenas, desconociéndose, con ello, su identidad cultural y amenazando su subsistencia física. Asimismo, quedó demostrado el hecho de que la declaratoria de reserva natural privada sobre parte del territorio reclamado por la Comunidad no tomó en cuenta su reclamo territorial ni tampoco fue consultada sobre dicha declaratoria.
274. Todo lo anterior evidencia una *discriminación*^[22] *de facto* en contra de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, marginalizados en el goce de los derechos que el Tribunal declara violados en esta Sentencia. Asimismo, se evidencia que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias para revertir tal exclusión.²³

²¹ N. del E.: Las cursivas son del autor.

²² N. del E.: Las cursivas son del autor.

²³ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214, párrs. 273 y 274.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

En relación con una víctima que específicamente había fallecido por causas propias de la mortalidad materna, la Corte IDH resaltó el vínculo que existe entre este tipo de decesos, los derechos humanos, la discriminación y la pobreza:

232. Respecto a la muerte de Remigia Ruiz, quien falleció en 2005 a los 38 años de edad, y quien se encontraba embarazada y no recibió atención médica, muestra varias de las características propias de casos de mortalidad materna, a saber: muerte durante el parto sin adecuada atención médica, situación de exclusión o pobreza extrema, falta de acceso a servicios de salud adecuados, falta de documentación sobre la causa de la muerte, entre otros.
233. Al respecto, la Corte [IDH] resalta que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo o postembarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna.²⁴ Por ello, los Estados deben brindar políticas de salud adecuadas que permitan ofrecer asistencia con personal entrenado adecuadamente para la atención de los nacimientos, políticas de prevención de la mortalidad materna a través de controles prenatales y postparto adecuados, e instrumentos legales y administrativos en políticas de salud que permitan documentar adecuadamente los casos de mortalidad materna. Lo anterior, en razón a que las mujeres en estado de embarazo requieren medidas de especial protección.²⁵

Posteriormente, la Corte IDH fue complementando su jurisprudencia sobre discriminación al mencionar expresamente el concepto de *discriminación indirecta*, es decir, aquella que tiene que ver con el impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas u otras medidas que, aun cuando sean o parezcan

²⁴ La Corte IDH citó en este punto el informe específico del relator de las Naciones Unidas sobre el derecho a la salud, respecto de la mortalidad materna. Véase Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt. Adición. Misión a la India, A/HRC/14/20/Add.2*, 15 de abril de 2010. Asimismo, precisó que se considera mortalidad materna la muerte de la mujer a causa de su embarazo o dentro de los 42 días siguientes a la terminación de éste, independientemente de la duración y el sitio del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el propio embarazo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales.

²⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*, párrs. 232 y 233.

ÓSCAR PARRA VERA

ser neutrales en su formulación o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables. Lo anterior fue desarrollado en el caso *Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, sobre el uso excesivo de la fuerza por parte de militares dominicanos en contra de un grupo de personas haitianas –siete de las cuales perdieron la vida y otras resultaron heridas– y donde algunos migrantes haitianos involucrados en los hechos fueron expulsados de República Dominicana sin las debidas garantías. La Corte IDH concluyó que

la situación de especial vulnerabilidad de los migrantes haitianos se debió, *inter alia*, a: *i*) la falta de medidas preventivas para enfrentar de manera adecuada situaciones relacionadas con el control migratorio en la frontera terrestre con Haití y en consideración de su situación de vulnerabilidad; *ii*) la violencia desplegada a través del uso ilegítimo y desproporcionado de la fuerza en contra de personas migrantes desarmadas; *iii*) la falta de investigación con motivo de dicha violencia, la falta de declaraciones y participación de las víctimas en el proceso penal y la impunidad de los hechos; *iv*) las detenciones y expulsión colectiva sin las debidas garantías; *v*) la falta de una atención y tratamiento médico adecuado a las víctimas heridas, y *vi*) el tratamiento denigrante a los cadáveres y la falta de su entrega a los familiares.²⁶

Para la Corte se evidenció que en este caso concreto existió una *discriminación de facto* en perjuicio de las víctimas por su condición de personas migrantes, lo que devino en una marginación en el goce de los derechos que la Corte IDH declaró vulnerados.²⁷

Finalmente, en otros casos la situación de vulnerabilidad ha justificado un análisis de la presunta violación y la condición de pobreza de las víctimas. En el caso *Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, relacionado con la ejecución extrajudicial de una persona pobre, la Corte IDH determinó que los policías que ingresaron a la vivienda de la familia Uzcátegui dañaron el techo de ésta, rompieron las ce-

²⁶ Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251, párr. 237.

²⁷ *Ibidem*, párr. 238.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

rraduras de las puertas de la casa, reventaron una puerta, quebraron los vidrios y deterioraron objetos que se encontraban en ella.

La Corte IDH consideró que por las circunstancias en que ocurrieron los hechos, y especialmente por la condición socioeconómica y de vulnerabilidad de la familia Uzcátegui, los destrozos ocasionados a su propiedad con motivo de su allanamiento tuvieron un efecto y una magnitud mayores que los que hubiesen tenido para familias que se encuentran en otras condiciones. La Corte IDH estimó que “los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad”;²⁸ por ende, consideró que en el caso concreto los daños causados a las partes estructurales y mobiliario de la vivienda de la familia Uzcátegui generaron un impacto significativo en la propiedad de sus miembros y concluyó, en consecuencia, que el Estado violó el derecho a la propiedad privada en perjuicio de las personas que residían en la vivienda.²⁹

Como se observa, la Corte IDH ha enmarcado algunas violaciones a los instrumentos interamericanos en un análisis de las discriminaciones estructural, *de facto*, indirecta y de situaciones de vulnerabilidad, lo cual permite visibilizar el componente discriminatorio de la pobreza. En efecto, al igual que en el caso de la violencia contra la mujer u otros grupos, donde se reflejan formas de discriminación estructural de base cultural, es posible explicar muchas situaciones de pobreza como proyecciones de la discriminación basada en el género, clase, raza, discapacidad u otros criterios. Asimismo, los casos mencionados son buenos ejemplos de la necesidad de colocar las situaciones de pobreza en un contexto específico que permite atribuir responsabilidades en diversos frentes y que, por lo mismo, exige una respuesta reparatoria que va mucho más allá de transformaciones sólo dentro del Estado.

²⁸ Corte IDH, *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 249, párr. 204. La Corte IDH tomó en cuenta informes de la Defensoría del Pueblo de Venezuela en donde señalaba que era frecuente que las personas fuesen sometidas a acciones de amedrentamiento mediante la destrucción de sus bienes, viviendas o pertenencias.

²⁹ *Ibidem*, párr. 206.

ÓSCAR PARRA VERA

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

Otro escenario estratégico de utilización del sistema interamericano en relación con la pobreza lo constituye la invocación del derecho a un desarrollo progresivo de los derechos sociales según lo dispuesto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Es necesario exigir avances reales en las políticas dirigidas a la superación de la pobreza y también es pertinente denunciar los retrocesos injustificados en esta materia. Para ello, a continuación se analizará el incipiente desarrollo al respecto en la jurisprudencia de la Corte IDH, particularmente en el caso *Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) *vs.* Perú.³⁰

En él la Corte IDH precisó que el artículo 26 de la CADH consagra los derechos económicos, sociales y culturales exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía –prevención, protección y cumplimiento–; y en cuanto a las obligaciones de progresividad y no regresividad, se refirió a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC). Si bien la prohibición de regresividad como estándar de protección judicial ha sido el centro de innumerables discusiones,³¹ la Corte IDH precisó que la obligación de adoptar medidas para impulsar la progresividad puede ser objeto de rendición de cuentas y aludió los siguientes estándares planteados por el Comité DESC en el sentido de que

Cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, el Comité examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son “adecuadas” o “razonables”, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

³⁰ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) *vs.* Perú (*Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*), Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198.

³¹ Para un análisis doctrinal exhaustivo en relación con esta figura véase Christian Courtis (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto/CELS/Cedal, 2006.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

- a) Hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) Si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;
- c) Si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;
- d) En caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;
- e) El marco cronológico en que se adoptaron las medidas;
- f) Si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.³²

Como correlato de lo anterior, la Corte IDH detalló criterios para analizar las medidas regresivas con base en la doctrina del Comité DESC. Señaló que “las medidas de carácter deliberadamente re[gresivo] [sic] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos [...] [sociales] en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos”³³ disponibles. Además indicó que:

En caso de que un Estado Parte aduzca “limitaciones de recursos” para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, el Comité examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a los siguientes criterios objetivos:

- a) El nivel de desarrollo del país;
- b) La gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto;

³² Comité DESC, *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párr. 8.

³³ Corte IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 103.

ÓSCAR PARRA VERA

- c) La situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un periodo de recesión económica;
- d) La existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional;
- e) Si el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo; y
- f) Si el Estado Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto.³⁴

Asimismo, la Corte IDH reconoció que en 2009 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había considerado que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la CADH se debería “determinar si se encuentra justificada por razones de suficiente peso”. Este trascendental pronunciamiento de la CIDH respecto del caso de la Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras (Informe núm. 38/09)³⁵ analizó el cambio, a través de una reforma constitucional y legal, en la manera en que las presuntas víctimas ejercían su derecho a la pensión de jubilación. Si bien no se declaró la violación a ningún derecho humano, sí se estableció una metodología para el análisis de estos casos.

En efecto, a partir del artículo 21 de la CADH, la CIDH evaluó la incorporación de los efectos patrimoniales de un régimen de seguridad social en el derecho a la propiedad de las víctimas, dado que las pensiones y su nivelación entraron en su patrimonio. Por otra parte, con base en el artículo 26 de dicho instrumento revisó las obligaciones de progresividad de las normas económicas y sociales de la Carta de la OEA. Y en cuanto a la restricción del derecho a la propiedad, la CIDH señaló que se cumplieron los siguientes requisitos:

³⁴ Comité DESC, *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración, doc. cit., párr. 10.*

³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y Fondo. Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras. Perú, 27 de marzo de 2009, párrs. 140-147.*

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

- a) Legalidad de la restricción.
- b) Finalidad legítima de la restricción (alcanzar estabilidad financiera y eliminar inequidades).
- c) Proporcionalidad, es decir que la medida sea razonable para alcanzar los objetivos sin afectar excesivamente los derechos en conflicto debido a que:
 - Se puede generar ahorro.
 - No hubo prueba sobre los porcentajes de reducción.
 - No se afecta la esencia del derecho –se continúa percibiendo pensión y no hubo expropiación.
 - No se había hecho ninguna contribución especial para obtener los beneficios de nivelación.

Respecto de la prohibición de regresividad se examinó la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida al tomar en cuenta razones de suficiente peso. Esto significa asumir que la prohibición de regresividad es un principio –es decir, un mandato de optimización que se puede ponderar con otros principios– y no una regla –una norma que se aplica a partir de las reglas todo/nada, es decir, que no toda regresión está prohibida–.³⁶ La CIDH concluyó que no existía regresividad porque:

- La medida restrictiva tenía una *finalidad* compatible con la CADH, pues se buscaba garantizar la viabilidad de un sistema pensionario a futuro y eliminar sus inequidades. En este punto la CIDH resaltó que la pensión más alta era 26 veces mayor que la pensión más baja, mientras que con la reforma se podría reducir esta diferencia a siete. Asimismo, se consi-

³⁶ Para un mayor desarrollo sobre el papel de la distinción entre reglas y principios para una mejor aplicación judicial de la prohibición de regresividad véase Rodrigo Uprimny y Diana Guarnizo, “La prohibición de regresividad y la protección de los derechos sociales: un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana”, en Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. IV. Derechos fundamentales y tutela constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 439), 2008, pp. 709-748.

ÓSCAR PARRA VERA

deró que establecer topes máximos a pensiones no resultaba regresivo en sí mismo mientras que la medida no fuese incompatible con el contenido esencial del derecho.

- Dicha medida afectó a un número reducido de pensionistas con la finalidad de mejorar el ejercicio del derecho a la pensión de los demás beneficiarios.
- No se probó que una medida de reajuste de pensión no fuese idónea para mantener su valor adquisitivo.
- El tribunal constitucional interno determinó que revisaría si un criterio de sostenibilidad financiera podía afectar en forma desproporcionada a personas adultas mayores, lo cual podía impedir que este reajuste se realizara respecto a dichas personas. Esta consideración de la Alta Corte interna fue tomada en cuenta por la CIDH teniendo en cuenta el principio de subsidiariedad que gobierna la actuación de los órganos del sistema interamericano.

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

Responsabilidad por la falta de fiscalización frente a actores privados que generan la pobreza

Durante las últimas décadas, las empresas transnacionales y otros actores no estatales se han convertido en entes privados que poseen un poder superior al de muchos Estados, por lo que han logrado evadir los controles de éstos.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

Su desmedida capacidad de acción también ha generado pobreza en muchos países de la región.

En el derecho internacional de los derechos humanos existe un fuerte debate sobre la necesidad de regular la responsabilidad de las empresas por actos violatorios de derechos humanos y establecer pautas de gobernanza o de responsabilidad social corporativa. Sin embargo, la mayoría de dichas pautas son catalogadas como *derecho blando* debido a su carácter voluntario, ya que no se trata de normas internacionales vinculantes como son los tratados. Tales normas prescriben parámetros para evaluar los daños causados por las empresas y las medidas para reparar esos daños, pero su efectividad depende exclusivamente del grado de vinculación que las empresas quieran asumir.

Un ejemplo que se debe resaltar son las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos.³⁷ En ellas la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece que las empresas transnacionales tienen la obligación de respetar los principios y las normas generalmente reconocidos en los principales tratados de derechos humanos. Además, señala que los Estados tienen la responsabilidad principal de respetar, hacer respetar y promover los derechos humanos, mientras que las empresas tendrán esas obligaciones de respeto, garantía y promoción dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia. Asimismo, plantea que

Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales deberán informarse sobre el impacto en los derechos humanos durante sus actividades y aquellas actividades [...] a realizarse para que puedan evitar entrar en complicidad con abusos a los derechos humanos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tendrán la responsabilidad de asegurar que sus actividades no contribuyan directa ni indirectamente a cometer abusos a los derechos humanos y que no se beneficiarán premeditadamente de estos abusos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales evitarán actividades que socavarían el imperio de la

³⁷ Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Borrador del Comentario de las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos*, E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1, 2003.

ley así como otros esfuerzos gubernamentales para promover y asegurar el respeto de los derechos humanos, y deberán usar su influencia para ayudar a promover y asegurar el respeto de los derechos humanos.³⁸

Como se observa, se ha comenzado a superar la concepción de un sistema internacional de gobierno basado únicamente en los Estados para incluir un sistema de multiactores con papeles relevantes. De esta manera, los diferentes protagonistas no solamente tienen voz y voto en la toma de decisiones o en la capacidad de influir en las decisiones sino que al mismo tiempo se extienden a ellos las responsabilidades que anteriormente correspondían exclusivamente a los Estados.³⁹ En los últimos años se ha revitalizado este debate a través de los informes de John Ruggie, experto designado por el secretario general de las Naciones Unidas como representante especial para los derechos humanos y empresas transnacionales y otras empresas. Ruggie coordinó la elaboración de los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, los cuales fueron adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y constituyen el punto de partida para el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, el cual presentó su primer informe en agosto de 2012.⁴⁰

Estos desarrollos tienen particular importancia en América Latina. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud el sector farmacéutico ha fijado precios demasiado altos para los medicamentos y ha impulsado donaciones erráticas de drogas e investigaciones poco balanceadas. Esta situación restringe aún más el acceso a la salud de los grupos más pobres. Además, este sector ha hecho diversas formas de cabildeo para alcanzar beneficios a través de la propiedad intelectual y ha promocionado drogas inapropiadas, entre otras prácticas contrarias al derecho a la salud. Por ello, el relator de las Naciones Unidas sobre

³⁸ *Ibidem*, artículo 1º, inciso b.

³⁹ David Weissbrodt y Muria Kruger, “Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”, en *American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 4, octubre de 2003, 28 pp.

⁴⁰ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Nota del Secretario General. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/67/285, 10 de agosto de 2012.

el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha propuesto una guía borrador para empresas farmacéuticas en la cual se contemplan temas específicos como precios diferenciados, donaciones, investigación y desarrollo para enfermedades desatendidas, sociedades público-privadas, promoción de drogas, pruebas médicas y corrupción.⁴¹ Este tipo de iniciativas constituye un ejemplo de rendición de cuentas de las empresas transnacionales en situaciones relacionadas con la generación de pobreza.

Al tener en cuenta lo anterior es importante analizar la forma en la cual en el sistema interamericano se ha establecido responsabilidad internacional del Estado ante la falta de debida inspección, vigilancia y control de las actuaciones de actores privados. Si bien los casos se relacionan con violaciones a los derechos a la vida o al acceso a la justicia, el estándar es útil para la fiscalización de actores privados responsables de la generación de pobreza.

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

Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional,⁴² de una persona o

⁴¹ Véanse Paul Hunt y Rajat Khosla, “El derecho humano a los medicamentos”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 5, núm. 8, junio de 2008, pp. 101-119; y “Directrices sobre derechos humanos para las empresas farmacéuticas en relación con el acceso a los medicamentos”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Derecho a la salud. Nota del Secretario General. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental*, A/63/263, 11 de agosto de 2008, pp. 17-28.

⁴² Véase “Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º periodo de sesión (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)*, Nueva York, ONU (Suplemento núm. 10 [A/56/10]), 2001, pp. 38-405.

ÓSCAR PARRA VERA

entidad, que si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad.⁴³

En cuanto a la obligación de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de salud, luego de precisar que es posible atribuir la responsabilidad internacional estatal por los actos de terceros que prestan servicios públicos, la Corte IDH resaltó

el deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicio de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción [el cual] abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud.⁴⁴

Estas consideraciones fueron reiteradas en el caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador, sobre un caso de mala práctica médica. En él la Corte IDH señaló que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado)” la atribución de responsabilidad puede surgir “por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo”.⁴⁵

Estos casos visibilizan el papel estratégico de la vigilancia y el control por parte de las instituciones estatales respecto de aquellos actores y situaciones que pueden conducir a la pobreza. En tal sentido, esta forma de atribución se vincula con la que se analizará a continuación.

⁴³ Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, doc. cit., párr. 86.

⁴⁴ *Ibidem*, párr. 141.

⁴⁵ Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171, párr. 119.

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

En su *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, la CIDH citó el *Informe de Desarrollo Humano 2000* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en donde se afirma 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”.⁴⁶

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

Por tal motivo, este apartado resalta el papel que pueden tener tales investigaciones para impulsar una estrategia de rendición de cuentas respecto de situaciones de pobreza. En este punto es importante señalar que la impunidad frente a la pobreza es un aspecto que va mucho más allá de la impunidad en el ámbito penal, pues muchas veces las investigaciones relevantes pueden ser de tipo administrativo –impulsadas por el Poder Ejecutivo–, legislativo –impulsadas por el Congreso– o disciplinarias.

En cuanto a la obligación de investigar con debida diligencia, la Corte IDH ha señalado que una investigación por la violación a derechos humanos

debe emprenderse con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa. Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares o

⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Capítulo v. Derechos económicos, sociales y culturales”, en *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52, CIDH/OEA, 9 de marzo de 2001, párr. 10.

ÓSCAR PARRA VERA

de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado.⁴⁷

Por otra parte, la Corte IDH ha definido la impunidad como “la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables de las violaciones de los derechos protegidos por la Convención Americana”,⁴⁸ al señalar que “si una violación queda impune en un Estado de modo tal que a la víctima no se le restablezca, en cuanto sea posible, la plenitud de sus derechos, se desprende que se ha violado el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a las personas sujetas a su jurisdicción”.⁴⁹

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

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

⁴⁷ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 177.

⁴⁸ Corte IDH, *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37, párr. 173.

⁴⁹ Corte IDH, *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39, párr. 73.

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

Un escenario muy importante que se debe tener en cuenta en términos de lucha contra la pobreza es indagar acerca de aquello que pudo haber sido evitado y no lo fue. La pobreza y en particular la extrema pobreza se relacionan con situaciones asociadas al riesgo de violaciones a derechos. Se trata de *riesgo* porque usualmente son situaciones progresivas y estructurales que van deteriorando cada vez más la condición de las personas en situación vulnerable hasta llegar a un grado de afectación que puede ser enorme. La jurisprudencia de la Corte IDH es ilustrativa en torno a la rendición de cuentas sobre el riesgo que ha sido creado o conocido y frente al cual no se actúa. La pregunta central al respecto es la razonabilidad que se puede exigir en el actuar del Estado.

En cuanto al deber del Estado de prevenir razonablemente las violaciones a los derechos humanos, en su primer caso contencioso la Corte IDH manifestó lo siguiente en el marco de la obligación de garantizar:

El deber de prevención abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...] Es claro, a su vez, que la obligación de prevenir es de medio o comportamiento y no se demuestra su incumplimiento por el mero hecho de que un derecho haya sido violado.⁵⁰

Posteriormente, la Corte IDH retomó la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos⁵¹ al señalar que los deberes del Estado de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e

⁵⁰ Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, doc. cit., párr. 175.

⁵¹ Al respecto véase Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Osman v. The United Kingdom*, Sentencia del 28 de octubre de 1998.

ÓSCAR PARRA VERA

inmediato para una persona o grupo determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo:

Teniendo en cuenta las dificultades que implica la planificación y adopción de políticas públicas en las sociedades modernas, la impredecibilidad de la conducta humana y las elecciones de carácter operativo que deben ser tomadas en función de prioridades y recursos, dicha obligación positiva debe ser interpretada de forma que no imponga a las autoridades una carga imposible o desproporcionada. Por consiguiente, no todo alegado riesgo a la vida impone a las autoridades la obligación convencional de tomar medidas operativas para prevenir que aquel riesgo llegue a materializarse. *Para que surja esa obligación positiva, debe ser establecido que al momento de los hechos las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para la vida de un individuo identificado o de algunos individuos respecto de actos criminales de terceros, y que tales autoridades no tomaron las medidas dentro del alcance de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para evitar dicho riesgo.*⁵²

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

La decisión sobre el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay es una importante aplicación de este estándar de atribución en temas de extrema pobreza.

Al respecto es importante tener presente un antecedente jurisprudencial. En el caso de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, la Corte IDH no consideró que la muerte de 16 personas integrantes de dicha comunidad fuese atribuible al Estado, ya que no encontró pruebas de la existencia de una relación de causalidad suficiente entre la situación de deficiente alimentación y atención médica y su deceso.

En el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay, la Corte IDH constató que no había controversia entre las partes en cuanto a que las

⁵² Corte IDH, *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140, párr. 124. Las cursivas son del autor.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

condiciones en que vivían los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa eran inadecuadas para una existencia digna, ni sobre la realidad e inminencia del peligro que representaban tales condiciones para su vida. La discusión radicaba en determinar si el Estado era responsable de que las presuntas víctimas estuvieran en esas condiciones y si había adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo en que se encontraba el derecho a la vida de las presuntas víctimas.

Del mismo modo, no existía controversia entre las partes respecto de que el Estado se hallaba al tanto de la situación de vulnerabilidad de los miembros de la comunidad, pues en ningún momento alegó desconocimiento. Lo que había que determinar era la fecha en que tal conocimiento se hizo presente. La Corte IDH consideró que a partir del 21 de abril de 1997 el Estado tuvo pleno conocimiento del riesgo real y la situación de vulnerabilidad en que permanecían los miembros de la comunidad Sawhoyamaxa –en especial las y los niños, las mujeres embarazadas y las personas adultas mayores–, así como de su mortandad. En efecto, en esa fecha los líderes de la comunidad remitieron a una institución gubernamental encargada de los asuntos indígenas el informe antropológico en donde se detallaba, entre otras cosas, que se estaban produciendo muertes en las aldeas de la comunidad Sawhoyamaxa y que sus miembros

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

Como es común, en las comunidades indígenas carentes de tierra propia y adecuada, la situación de la salud empeora debido a que no poseen los alimentos necesarios para completar su dieta alimenticia.⁵³

⁵³ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146, párr. 159.

Fue a partir del 21 de abril de 1997 que la Corte IDH analizó si el Estado había adoptado las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar el riesgo en que estaba la vida de los miembros de la comunidad; por lo tanto la Corte IDH no se pronunció sobre las muertes ocurridas antes de esta fecha.

La Corte IDH consideró probado el hecho de que un grupo de personas se encontrara en una situación de grave insatisfacción en relación con un amplio conjunto de derechos sociales, provocado por factores tales como el “desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, la desnutrición, las precarias condiciones de [...] vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales”⁵⁴ había generado un riesgo para la vida de éstas que derivó en la muerte de algunos miembros del grupo. En consecuencia, la Corte IDH entendió que el hecho de que el Estado tuviera conocimiento de tal situación y aun así no proporcionara la debida asistencia o lo hiciera de modo defectuoso lo hacía responsable por omitir su obligación de *garantizar* el derecho a la vida en su modalidad de *prevenir* violaciones a este deber que surge de la conexión entre los artículos 1.1 y 4º de la CADH.⁵⁵

Por otra parte, en el caso de la comunidad indígena Xákmok Kásek, la Corte IDH desarrolló un análisis del deber de prevención vinculado con el derecho a la vida digna.⁵⁶ Acreditó que desde finales del siglo XIX las tierras del Chaco paraguayo habían sido transferidas a propietarios privados y fraccionadas progresivamente en estancias, lo que obligó a muchas de las aldeas indígenas de los alrededores a concentrarse en ellas. Ese fue el caso de los miembros de la comunidad Xákmok Kásek, cuya vida al interior de una estancia se vio condicionada y quienes en los últimos años estuvieron cada vez más restringidos para desarrollar su modo de vida, sus actividades tradicionales de subsistencia y su movilidad dentro sus tierras tradicionales. La cacería se prohibió por completo, el propietario privado contrató a guardias particulares que controlaban

⁵⁴ *Ibidem*, párr. 168.

⁵⁵ *Ibidem*, párrs. 159-178.

⁵⁶ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, *doc. cit.*

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

sus entradas, salidas y desplazamientos, y no pudieron practicar actividades como la pesca o la recolección de alimentos.

Desde 1990 los líderes de la comunidad habían iniciado el reclamo administrativo de sus tierras y en 2008 hicieron un reclamo judicial, sin lograr su recuperación. Ese año la *estancia* fue declarada como un área silvestre protegida bajo el dominio privado, sin haber consultado a los miembros de la comunidad ni tener en cuenta su reclamo territorial. La Corte IDH estableció que en virtud de la historia de ocupación por parte de la comunidad, la toponimia de la zona otorgada por sus miembros, las conclusiones de los estudios técnicos realizados al respecto, y las consideraciones relativas a la idoneidad de dichas tierras para el desarrollo de la comunidad, la porción de 10 700 hectáreas reclamadas por la comunidad son sus tierras tradicionales y de acuerdo con esos estudios técnicos son las más aptas para su asentamiento. Además, la Corte IDH resaltó que los procedimientos ante el Congreso, los administrativos y los de índole judicial habían sido inefectivos para garantizar el respeto a sus tierras tradicionales.

Para el tema que nos ocupa, sobre la responsabilidad estatal por la pobreza, la Corte IDH destacó que la asistencia del Estado brindada en materia de acceso y calidad del agua, alimentación, servicios de salud y educación no había sido suficiente para superar las condiciones de especial vulnerabilidad en que se encuentra la comunidad Xákmok Kásek, pues consideró que tal situación se vincula estrechamente con la falta de sus tierras. En efecto, la ausencia de posibilidades de autoabastecimiento y autosostenibilidad de los miembros de la comunidad de acuerdo con sus tradiciones ancestrales los llevó a depender casi exclusivamente de las acciones estatales y los obligó a vivir de una forma no sólo distinta a la de sus pautas culturales sino en la miseria. En consecuencia, la Corte IDH declaró que el Estado no ha otorgado las prestaciones básicas para proteger el derecho a la vida digna en estas condiciones de riesgo especial, real e inmediato de un grupo determinado de personas, lo cual constituye una violación al derecho a la vida digna de los miembros vivos de la comunidad que se encontraban en situaciones de extrema pobreza.

Es importante resaltar que la Corte IDH retomó los estándares del Comité DESC al valorar los problemas que enfrentaban las víctimas en cuanto a los derechos sociales mencionados. Por otra parte, este enfoque es parcialmente distinto del mencionado previamente respecto de la omisión de garantizar una

ÓSCAR PARRA VERA

vida digna. En efecto, la atribución de responsabilidad en el caso de la comunidad Xákmok Kásek sobre temas de salud, alimentación y otros de subsistencia surgió a partir del riesgo conocido por el Estado y su correspondiente deber de prevención, ya que no todo tipo de afectación grave a la subsistencia sería atribuible al Estado sino sólo aquel que éste conocía y podía prevenir.

En relación con ciertos decesos ocurridos en la comunidad, la Corte IDH observó que desde el reconocimiento de su competencia por parte del Estado el 11 de marzo de 1993, varios miembros de la comunidad fallecieron por enfermedades de fácil prevención si hubieran recibido asistencia periódica y constante o un adecuado control de salud. Además, resaltó que las principales víctimas fueron niños y niñas en las primeras etapas de su vida, hacia quienes el Estado tenía deberes superiores de protección. Al tomar en cuenta lo anterior, la Corte IDH declaró que el Estado violó el derecho a la vida ante dichos fallecimientos, pues no adoptó las medidas necesarias y esperadas dentro del ámbito de sus atribuciones para prevenir o evitar el riesgo del derecho a la vida.

Como se observa, el deber de prevención puede tener un importante protagonismo para exigir al Estado que actúe sobre los riesgos derivados de las situaciones de pobreza y extrema pobreza. Sin embargo, el análisis de estos casos permite entender que, tal como lo ha señalado Ariel E. Dulitzky, la Corte IDH no ha extendido la obligación de garantizar el derecho a la vida a toda situación de pobreza o extrema pobreza.⁵⁷ Ello no debe limitar el litigio sino permitir encauzarlo hacia escenarios relevantes sobre el manejo del riesgo.

Consideraciones finales

El presente texto describió algunas formas de atribución de responsabilidad a los Estados con el objetivo de impulsar una mayor rendición de cuentas respecto de la lucha contra la pobreza. En la medida en que ésta tenga un papel decisivo en la prevención de riesgos y vulnerabilidades que originan violencia

⁵⁷ Ariel E. Dulitzky, “Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 107-134.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

y exclusión social será posible entender la lucha contra la pobreza como un componente de las políticas de seguridad humana.

A partir de algunos casos valorados en la jurisprudencia de la Corte IDH se ha fundamentado la responsabilidad internacional por la extrema pobreza, sobre todo en temas como vida digna, discriminación, progresividad/regresividad, responsabilidad de los particulares, impunidad y pobreza, y prevención y riesgo.

El aporte descriptivo del texto ilustra algunas potencialidades que ofrece el enmarcar la lucha contra la pobreza desde los derechos humanos y la responsabilidad internacional. Todavía es mucho lo que falta por construir en la materia y este documento es una modesta contribución descriptiva de ciertos hitos jurisprudenciales. El siguiente paso implica pasar del enfoque descriptivo al analítico; en dicha tarea debe ocupar un papel importante la visión articulada de los diversos escenarios de atribución de responsabilidad: una visión integral tanto de las dimensiones preventivas en la lucha contra la pobreza como del rol transformativo de esta lucha, donde tengan especial relevancia las importantes modificaciones en el acceso al poder político y los cambios estructurales en la forma de redistribuir la riqueza.

Bibliografía

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas. Nota del Secretario General. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas*, A/67/285, 10 de agosto de 2012.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Informe presentado por el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Sr. Arjun Sengupta*, E/CN.4/2005/49, 11 de febrero de 2005.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68, CIDH/OEA, 20 de enero de 2007, 142 pp., disponible en <<http://www.cidh.oas.org/pdf%20>

- files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Español%20020507.pdf>, página consultada el 5 de agosto de 2014.
- , *Informe núm. 38/09. Caso 12.670. Admisibilidad y Fondo. Asociación Nacional de ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras*, Perú, 27 de marzo de 2009.
- , “Capítulo v. Derechos económicos, sociales y culturales”, en *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 Doc. 52, CIDH/OEA, 9 de marzo de 2001.
- COMITÉ DESC, *Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el “máximo de los recursos de que disponga” de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto. Declaración*, E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007.
- , Observación General núm. 5. Las personas con discapacidad, aprobada en el 11º periodo de sesiones, 1994.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt. Adición. Misión a la India*, A/HRC/14/20/Add.2, 15 de abril de 2010.
- , *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012.
- CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Guatemala, 7 de junio de 1999.
- CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS, *Case of Opuz v. Turkey*, Sentencia del 9 de junio de 2009.
- , *Case of Osman v. The United Kingdom*, Sentencia del 28 de octubre de 1998.
- CORTE IDH, *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 1 de julio de 2009, serie C, núm. 198.
- , *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

- , *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de marzo de 2006, serie C, núm. 146.
- , *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 214.
- , *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125.
- , *Caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, Sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 140.
- , *Caso de la “Panel Blanca” (Paniagua Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 8 de marzo de 1998, serie C, núm. 37.
- , *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala (Fondo)*, Sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, núm. 63.
- , *Caso Garrido y Baigorria vs. Argentina (Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de agosto de 1998, serie C, núm. 39.
- , *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205.
- , *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112.
- , *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de octubre de 2012, serie C, núm. 251.
- , *Caso Servellón García y otros vs. Honduras*, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, serie C, núm. 152.
- , *Caso Uzcátegui y otros vs. Venezuela (Fondo y Reparaciones)*, Sentencia del 3 de septiembre de 2012, serie C, núm. 249.
- , *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras (Fondo)*, Sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4.
- , *Caso Ximenes Lopes vs. Brasil*, Sentencia del 4 de julio de 2006, serie C, núm. 149.
- , *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002*, serie A, núm. 17.
- COURTIS, CHRISTIAN, “Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 157-202.

- , (COMP.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto/CELS/Cedal, 2006.
- “DIRECTRICES SOBRE DERECHOS HUMANOS PARA LAS EMPRESAS FARMACÉUTICAS EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LOS MEDICAMENTOS”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Derecho a la salud. Nota del Secretario General. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental*, A/63/263, 11 de agosto de 2008, pp. 17-28.
- DULITZKY, ARIEL E., “Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares”, en *Revista IIDH*, vol. 48, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2008, pp. 107-134.
- FISS, OWEN, “Grupos y la cláusula de igual protección”, en Gargarella, Roberto (comp.), *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- GONZÁLEZ LE SAUX, MARIANNE, Y ÓSCAR PARRA VERA, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del Caso Apitz”, en *Revista IIDH*, vol. 47, San José de Costa Rica, enero-junio de 2008, pp. 127-164.
- GROSMAN, LUCAS S., “La igualdad estructural de oportunidades”, en *Escasez e igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*, Buenos Aires, Librería, 2008, pp. 65-94.
- HUNT, PAUL, Y RAJAT KHOSLA, “El derecho humano a los medicamentos”, en *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, año 5, núm. 8, junio de 2008, pp. 101-119.
- MELISH, TARA J., “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el sistema interamericano”, en Gutiérrez Contreras, Juan Carlos (coord.), *Derechos económicos, sociales y culturales*, México, Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Unión Europea de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005, pp. 173-219.
- , “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International Law*, Nueva York, Cambridge University Press, 2008, 61 pp.
- PARRA VERA, ÓSCAR, “Derechos humanos y pobreza en el sistema interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional”, en *Revista IIDH*, vol. 56, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2012, pp. 273-320.
- PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LAS EMPRESAS Y LOS DERECHOS HUMANOS: PUESTA EN PRÁCTICA DEL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA “PROTEGER, RESPETAR Y REMEDIAR”, adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR LA EXTREMA POBREZA

- Unidas en su Resolución 17/4 del 16 de junio de 2011, Principios Generales, disponible en <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf>, página consultada el 4 de septiembre de 2013.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, México, PNUD/FCE, 1994, 243 pp., disponible en <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf>, página consultada el 25 de noviembre de 2013.
- “RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR HECHOS INTERNACIONALMENTE ILÍCITOS”, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Informe de la Comisión de Derecho Internacional. 53º periodo de sesión (23 de abril a 1 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001)*, Nueva York, ONU (Suplemento núm. 10 [A/56/10]), 2001, pp. 38-405.
- SABA, ROBERTO, “(Des)igualdad estructural”, en Alegre, Marcelo, y Roberto Gargarella (coords.), *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2007.
- SUBCOMISIÓN PARA LA PROMOCIÓN Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Borrador del Comentario de las Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos*, E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1, 2003.
- THOMPSON, JOSÉ, Y PAULA ANTEZANA, “De la construcción de la doctrina de la dignidad humana a la elaboración y aplicación del enfoque de seguridad humana”, en *Revista IIDH*, vol. 54, San José de Costa Rica, julio-diciembre de 2011, pp. 137-165.
- UPRIMNY, RODRIGO, Y DIANA GUARNIZO, “La prohibición de regresividad y la protección de los derechos sociales: un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. iv. Derechos fundamentales y tutela constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (serie Doctrina Jurídica, núm. 439), 2008, pp. 709-748.
- WEISSBRODT, DAVID, Y MURIA KRUGER, “Norms on the Responsibilities of Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Regard to Human Rights”, en *American Journal of International Law*, vol. 97, núm. 4, octubre de 2003, 28 pp.

TERCERA PARTE

Principales amenazas a la seguridad humana en México