

Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza*

Mónica Pinto**

Introducción

No extraña que un Premio Nobel de Economía como Amartya Sen haya tratado el tema de la pobreza. En uno de sus libros se puede leer lo siguiente: “A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o los sufrimientos de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad lo que resulta crucial para esta concepción de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres”¹.

Sin embargo, la pobreza es también un tema de trabajo para un Premio Nobel de la Paz. Así, Muhammad Yunus, el pionero de los microcréditos para gente pobre, señaló: “No hay autoestima cuando se está agobiado por la pobreza”².

* 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.

** Abogada argentina, Vicepresidenta del IIDH. Profesora de derechos humanos y de derecho internacional público de la Universidad de Buenos Aires; Coordinadora del Programa de Derechos Humanos de la UBA; miembro de la Junta de Síndicos del Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para la Cooperación Técnica en materia de Derechos Humanos para el período 2006-2008.

¹ Sen, Amartya K., “Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation”, sobre conceptos y medidas de pobreza, citando a M. Rein, *Problems in the Definition and Measurement of Poverty*; en: Townsend, Peter, *The Concept of Poverty*. Heineman, Londres, 1971, pág. 46. En la cita Rein describe el último de los tres “conceptos amplios” de la pobreza, a saber: 1) “subsistencia”; 2) “desigualdad”, y 3) “externalidad”. Texto español en eumed.net de la Universidad de Málaga.

² “There is no self respect and status when you are burdened with poverty”, citado por Sakiko Fukuda-Parr, *Human Rights and National Poverty Reduction Strategies. Conceptual framework for human rights analysis of poverty reduction strategies and reviews of Guatemala, Liberia and Nepal*. The New School, Nueva York, 2007, pág. 6.

Así las cosas, la relación pobreza-derechos humanos parece inevitable. Pero también lo parece una noción de pobreza que nos aleja de parámetros exclusivamente económicos para plantear una sustracción de ciudadanía.

En este sentido, de lo que se trata es de considerar lo que no computan las estadísticas, lo que queda fuera de los cálculos pero que, al mismo tiempo, hace fracasar esos cálculos. La exclusión es hoy más que ayer un problema globalizado, que deja fuera de las oportunidades de desarrollo a millones de personas, que ofende la dignidad de millones de personas y que lesiona sensiblemente su libertad.

Por eso la pobreza es un problema de derechos humanos, es la denegación de los derechos humanos.

1. La noción de derechos humanos

La noción de derechos humanos supone la protección de la libertad y la dignidad de todas las personas –hombres, mujeres y niños– en condiciones de igualdad, sin admitir ninguna distinción que tenga por objeto menoscabar la mencionada protección, con alcance universal –todas las personas, en todo el mundo, todos los derechos– y su violación no reparada compromete la responsabilidad internacional del Estado.

La propuesta de este concepto como una noción cualitativamente nueva e internacional es acertada. En efecto, la libertad es un valor por el que incontables generaciones de personas han luchado y siguen haciéndolo en diversas partes del planeta. La lucha contra la opresión ha significado la obtención de determinados hitos en un devenir sin pausa hasta el presente. Todas las sociedades han conocido los “hombres libres” –en raras ocasiones se ha tratado de “hombres y mujeres”– aún cuando no sea claro que esa libertad haya sido en todo tiempo un derecho.

En el mismo orden de ideas, todas las sociedades han adoptado un concepto de dignidad. Se trata de un contenido que ha variado con el tiempo pero también con las culturas. Cualquiera sea el contenido que se reconozca a la dignidad, éste debe haber servido para fundamentar más de una conducta humana en un contexto social dado.

Lo que sin duda no cabe recuperar como una constante de todas las sociedades humanas a lo largo de los tiempos es la igualdad. La noción que se predica en el ámbito de los derechos humanos supone que la calidad humana da iguales derechos sin perjuicio de que luego la ley se encargue de otorgar igual protección a quienes se encuentran en igual situación, señalando una diferencia importante entre la noción de igualdad como principio informante de la noción de derechos humanos y la de igualdad ante la ley, como principio general de derecho. Esta igualdad reconoce como corolario la no discriminación. Lejos de borrar las diferencias –en rigor, el goce y ejercicio de los derechos humanos se confirma con la validez del derecho a ser diferente–, la no discriminación apunta a deslegitimar, declarando ilegal, toda diferencia que tenga por objeto cercenar, conculcar, de algún modo afectar o impedir el goce y ejercicio de derechos humanos. La indivisibilidad intrínseca del ser humano se reflejará en los derechos de que es titular y en la interdependencia de los unos y los otros³.

Esta construcción no admite –porque si así fuera caería filosóficamente– parcialidades. El reconocimiento de la libertad y de la dignidad como valores permanentes de las comunidades humanas en el tiempo y el espacio y de la necesaria igualdad en su tratamiento, pierden sentido si no se predicen de todas las personas en todo el mundo y en todas las manifestaciones posibles. Esta universalidad no es, pues, una concesión graciosa de la historia y la política sino un basamento de la noción que se propone.

Lejos de la influencia del derecho natural y del movimiento del liberalismo constitucional de fines del siglo XVIII y del siglo XIX –común al acervo histórico compartido de las repúblicas latino-americanas– la noción de derechos humanos se decide políticamente durante el transcurso de la segunda guerra mundial. Se trata de un producto de raíz occidental cuyo derrotero se encuentra en el transcurso de las relaciones británico-estadounidenses durante la guerra. Del discurso de las Cuatro Libertades del Presidente Roosevelt a la Carta del Atlántico convenida con Winston Churchill, de la

³ Véase Pinto, Mónica, *Temas de derechos humanos*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 1997, págs. 13-14.

Declaración de las Naciones Unidas contra el Eje a los documentos preparatorios de la Conferencia de San Francisco y de allí a la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, el carácter occidental de los orígenes logra universalizarse en el discurso en el contexto internacional del momento a través de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Esta dimensión será acentuada por los “nuevos Estados” producto del proceso de descolonización que se inicia en los años 60 a través de la Declaración de Principios de Amistad y Cooperación que deben regir las relaciones entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, A/RES/2625(XXV), adoptada el 24 de octubre de 1970⁴.

El avance de la humanidad acarrea nuevas expresiones de protección de la libertad y la dignidad, esto es, nuevos derechos humanos. Su consagración debe atravesar todas las etapas de un verdadero “control de calidad”⁵; sin embargo, la necesidad de que se trate de una expresión de dignidad sigue siendo una *conditio sine qua non*.

2. La dignidad es una unidad, los derechos humanos también

Las declaraciones de derechos⁶ no efectuaron distinción alguna en punto a los derechos protegidos y ellas consagraron derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La decisión de adoptar dos cuerpos normativos, de tener dos tratados, es el fruto de la política internacional aplicada al campo de los derechos humanos.

En efecto, la división Este-Oeste, las visiones antitéticas sobre el papel del Estado en relación con los derechos de los habitantes,

⁴ Véase Pinto, Mónica, “Légitimer la diversité”, en: *Revue Aspects* No. 1, 2008, págs. 13-24.

⁵ Alston, Philip, “Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control”, en: *American Journal of International Law* No. 78, 1984, pág. 610.

⁶ Véase Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, OEA, *Documentos básicos en materia de derechos humanos en el sistema interamericano*, OEA/Ser.L/V/I.4 rev.12, OEA, Washington, 31 de enero de 2007; Declaración Universal de los Derechos Humanos, A/RES/217(III) de 10 de diciembre de 1948.

condujeron a una visión occidental que privilegió los derechos civiles y políticos y la economía de mercado en el entendimiento de que el juego armónico de ambos conduciría al estado de bienestar, a la riqueza de las naciones. De allí una técnica legislativa que reconoce los derechos en cabeza de las personas.

La visión del bloque del Este se orientó a una economía centralmente planificada en la que cada ciudadano cumplía un papel diferenciado y asignado, y el Estado le garantizaba vivienda, trabajo, educación y salud. Por ello, el lenguaje de las normas refiere a la obligación del Estado de garantizar tales derechos.

La existencia de dos pactos es la traducción de estas posiciones y la distinta técnica legislativa –es decir, las diferencias en punto a la formulación de los derechos en uno y otro pacto– así como las diferencias iniciales en relación con los sistemas de control sólo expresaron los puntos de vista de los distintos bloques.

Cabe notar, en este sentido, cómo el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador⁷, redactado poco más de veinte años después de los Pactos Internacionales de 1966⁸, vuelve a unificar lenguaje colocando los derechos en cabeza de las personas físicas y requiriendo de los Estados el cumplimiento de las obligaciones de respetar, garantizar y adoptar medidas.

La doctrina de las generaciones de derechos humanos fue edificada con estos elementos y ella procura –sin éxito en mi opinión– brindar sustento a la existencia de cuerpos normativos separados.

⁷ Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, en *Documentos básicos del sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/I.4 rev.9, 31 de enero de 2003.

⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 16 de diciembre de 1966, 993 UNTS 3, en adelante PIDESC; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966, 999 UNTS 171 y 1057 UNTS 407, en adelante PIDCP.

En todo caso, cabe recordar que las distinciones que cada derecho merezca por aquello que consagra no autorizan a privilegiar a unos en desmedro de otros. A estas alturas de la evolución de los derechos humanos parece claro para todos que los derechos civiles y políticos no se satisfacen con una simple abstención del Estado, ya que hacen falta acciones para gozar de un derecho a la jurisdicción, para no ser arbitrariamente privado de la vida. Por otra parte, la división de los pactos intentó ser superada por una consistente doctrina de la universalidad, interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos iniciada en la Proclamación de Teherán de 1968 y decididamente impulsada en la Declaración de Viena adoptada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993⁹.

No sería honesto omitir que la decisión política comentada ha dejado una huella –por ahora indeleble– en el tratamiento de los derechos humanos y, por ello, por ejemplo, la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales está permanentemente en jaque, omitiendo el dato no menor de que todo derecho es por su misma naturaleza justiciable.

Además, las obligaciones de los Estados en relación con los derechos humanos son –respecto de todos ellos– las de respetarlos y garantizarlos así como la de adoptar las medidas necesarias a tales fines. Estas obligaciones se adecuan a la distinta naturaleza de los derechos.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben adoptar medidas tanto de orden interno como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de legislación interna, la plena efectividad de los derechos reconocidos¹⁰.

⁹ Declaración y Plan de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, junio de 1993, A/CONF.157/23.

¹⁰ PIDESC, artículo 2; Protocolo de San Salvador, artículo 1.

Por otra parte, la caída del Muro de Berlín no comportó, como en teoría hubiera podido pensarse, luchar por los derechos civiles y políticos porque los otros estaban dados, sino casi un empezar desde fojas cero.

3. La necesidad de un contexto adecuado

Desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la necesidad de actuar para que el contexto nacional y el internacional permitan el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos ha quedado claramente explicitada. En efecto, los instrumentos de la Carta Internacional de Derechos Humanos toman razón de la necesidad de conductas estatales para crear el escenario necesario para que los titulares de los derechos humanos estemos en condiciones efectivas de ejercerlos.

Así, la Declaración Universal expresa en su preámbulo que “los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, y con esta base en su artículo 28 enuncia el derecho de toda persona “a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

Con un grado de especificidad menor, la Declaración Americana inicia considerando que “Que los pueblos americanos han dignificado la persona humana y que sus constituciones nacionales reconocen que las instituciones jurídicas y políticas, rectoras de la vida en sociedad, tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y materialmente y alcanzar la felicidad”. La diferencia en el enfoque entre una y otra¹¹ permite sostener que ya existe una

¹¹ Véase Pinto, Mónica, “Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Contenido y valor jurídico”, en: *Hechos y Derechos* No. 5, publicación de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Sociales del Ministerio del Interior, Buenos Aires, Argentina, 1998, págs. 39-43.

disposición que consagra un deber constitucional al respecto para el Estado.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos inicia recordando la Declaración Universal,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Estas consideraciones conducen tanto en la Declaración cuanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a consagrar “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia” y, por tanto, la obligación de los Estados Partes de tomar medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. En el mismo orden de ideas se inscribe “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la consiguiente obligación de los Estados Partes de adoptar, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para ello.

Trátase de obligaciones vigentes *urbe et orbi* en razón de la naturaleza consuetudinaria de la Declaración Universal¹² y del elevado número de Estados Partes en ambos Pactos.

4. El orden público y los derechos humanos

La progresividad característica de todos los derechos humanos, pero especialmente subrayada respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, no exime de la obligación mínima que corresponde a

¹² Declarada por la Corte Internacional de Justicia en *Case Concerning the Barcelona Traction, Light & Power Co., Ltd.*, Bélgica vs. España, segunda fase, 5/02/1970, 1970 ICJ, párrs. 33-34.

cada Estado Parte de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos protegidos.

Así, en este contexto, se exige que las limitaciones fomenten el bienestar general, esto es, que reflejen un incremento del bienestar del pueblo en su conjunto¹³.

De alguna manera, el artículo preserva un mínimo de derechos básicos cuya restricción no se considera compatible con la promoción del bienestar general en una sociedad democrática: el derecho a la alimentación, la atención primaria de la salud, el derecho a tener un alojamiento precario y la educación básica. El mismo criterio del bienestar general en una sociedad democrática impone la protección a los grupos más vulnerables en situaciones de restricción, como por ejemplo los períodos de ajuste¹⁴.

Se trata de asumir que estos derechos integran, junto con los derechos civiles y políticos no suspendibles a tenor del artículo 4.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –que tomo aquí como norma de alcance prácticamente universal, en razón de encontrarse en vigor para 160 Estados al 15 de noviembre de 2007– la expresión mínima de dignidad. Nótese que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tiene 157 Estados Partes a la misma fecha.

La primera inferencia de lo anterior hace a la noción de democracia. El Pacto asume que existen varios modelos de democracia. En todo caso, lo que debe quedar claro es que en todos ellos se exige un determinado respeto por los derechos humanos.

No hay norma sobre suspensión de derechos económicos, sociales y culturales durante los estados de excepción. La garantía de este conjunto mínimo de derechos así como la vigencia del principio de no

¹³ *Principios de Limburgo sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, UN GAOR, 43º período de sesiones, Anexo, E/CN.4/1987/17, Principio 52.

¹⁴ Véase Pinto, Mónica, “Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano”, en: *Revista IIDH* No.40, San José, Costa Rica, 2004, págs. 25-86.

discriminación debe darse respecto de todas las personas que residen en lugares sujetos a la jurisdicción de los Estados. No caben aquí las reservas respecto de extranjeros, eventualmente válidas en relación con otros derechos. En efecto, el Pacto es particularmente claro cuando contempla una eventual dispensa respecto de los extranjeros pero sólo en favor de los Estados en desarrollo y respecto de los derechos económicos¹⁵.

No ha habido aún un pronunciamiento autorizado de los órganos de control respecto de las obligaciones de los Estados en materia de DESC respecto de los “ilegales”. Sin embargo, creo que ellos no deberían quedar sustraídos del universo al que debe garantizarse el núcleo duro.

5. Desarrollo y derechos humanos

Las corrientes del desarrollo que ocuparon los trabajos de los juristas, economistas y politólogos en los 70 y 80 no lograron diseñar esquemas en los que la noción prevaleciente de desarrollo fuera acompañada de un marco de respeto a los derechos humanos.

Ello así, por una parte la contundencia de los hechos –la crisis del petróleo que siguió a la Guerra del Día del Perdón en 1973 y el surgimiento del grupo de “países árabes” con gran poder de *lobby*– y por la otra la constatación del escaso nivel de satisfacción de derechos humanos que suponían los esquemas en vigor, condujeron a la instalación del “rostro humano del desarrollo”.

Producto bruto interno *per capita*, ingreso por persona y otros criterios estrictamente económicos terminaron por caer vencidos ante la imposibilidad de explicar tendencias de desarrollo inexistentes en países de escasa población, riqueza concentrada en pocas manos y mucho petróleo. La misma Escuela de Chicago se encarga de convocar a sociólogos, politólogos y juristas, entre otros profesionales, para acometer la tarea de dar con un concepto y una medición que expresen

¹⁵ PIDESC, artículo 2.3: “Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”.

con fidelidad el grado de desarrollo que logran las personas en una comunidad.

En 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo produjo el Primer Informe sobre Desarrollo Humano. Se señala allí que

El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente. Otras oportunidades incluyen la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo, lo que Adam Smith llamó la capacidad de interactuar con otros sin sentirse “avergonzado de aparecer en público”¹⁶.

6. La pobreza como denegación de derechos humanos

Promediando los 90, el mundo de los derechos humanos se abrió a los estudios y análisis sobre la pobreza y su relación con los primeros.

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 tuvo más de un pronunciamiento al respecto:

14. La generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación.
25. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema.

¹⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. PNUD, Washington, 1990, pág. 33.

30. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos manifiesta asimismo su consternación y su condena porque en distintas regiones del mundo se siguen cometiendo violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos y se siguen produciendo situaciones que obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos. Esas violaciones y obstáculos, además de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, incluyen las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones, las detenciones arbitrarias, el racismo en todas sus formas, la discriminación racial y el apartheid, la ocupación y dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer y el atropello de las normas jurídicas.
47. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos insta a todos los países a que, con el apoyo de la cooperación internacional, pongan en práctica, en el grado máximo que les permitan los recursos de que dispongan, medidas para alcanzar los objetivos establecidos en el Plan de Acción aprobado en la Cumbre Mundial. La Conferencia pide a los Estados que integren la Convención sobre los Derechos del Niño en sus planes nacionales de acción. En esos planes nacionales de acción y en los esfuerzos internacionales debe concederse particular prioridad a la reducción de los índices de mortalidad infantil y mortalidad derivada de la maternidad, a reducir la malnutrición y los índices de analfabetismo y a garantizar el acceso al agua potable y a la enseñanza básica. En todos los casos en que sea necesario deben elaborarse planes de acción nacionales para hacer frente a emergencias devastadoras resultantes de desastres naturales o de conflictos armados y al problema igualmente grave de los niños sumidos en la extrema pobreza.

Así, en abril de 1998, la Comisión de Derechos Humanos adoptó la resolución 1998/25 en la que reafirmó que

La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y, en consecuencia, se requiere la adopción de medidas urgentes en los planos nacional e internacional para eliminarlas. Es indispensable que los Estados propicien la participación de los más pobres en el proceso de adopción de decisiones en sus comunidades, en la realización de los derechos humanos y en la lucha contra la pobreza extrema, y que se den a los

pobres y a los grupos vulnerables los medios para organizarse y tomar parte en todos los aspectos de la vida política, económica y social, en particular la planificación y la puesta en práctica de las políticas que les conciernen, permitiéndoles de esta manera convertirse en auténticos partícipes del desarrollo.

En el mismo instrumento

Decide nombrar, por un período de dos años, a un experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, para que se encargue de:

- a) Evaluar la interrelación existente entre la promoción y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza extrema, en particular mediante la evaluación de las medidas adoptadas en el plano nacional e internacional para promover el pleno goce de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza;
- b) Tener en cuenta en particular los obstáculos con que tropiezan las mujeres que viven en la extrema pobreza y los progresos que realizan en lo que respecta al disfrute de sus derechos fundamentales;
- c) Formular recomendaciones y, en caso necesario, propuestas en el ámbito de la cooperación técnica;
- d) Informar de estas actividades a la Comisión de Derechos Humanos en sus períodos de sesiones 55° y 56° y poner esos informes a disposición de la Comisión de Desarrollo Social y de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, según proceda, en los períodos de sesiones que celebren durante esos mismos años;
- e) Contribuir a la evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, prevista por la Asamblea General para el año 2000, y presentar asimismo su informe final, con sus conclusiones, al comité preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a esa evaluación;
- f) Presentar a la Comisión de Derechos Humanos, en su 55° período de sesiones, propuestas acerca de los principales elementos de un posible proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, a fin de que la Comisión pueda considerar la posibilidad de que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, en su 51° período

de sesiones, inicie el proceso de elaboración de un texto para su ulterior examen por la Comisión y su posible adopción por la Asamblea General, teniendo presentes, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de desarrollo y el informe final preparado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

Anne-Marie Lizin, la primera experta independiente nombrada en el mandato, presentó varios informes en los que sintetizó normas, pronunciamientos, seminarios y formuló propuestas¹⁷.

En su informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, el Relator Especial de la Subcomisión aportó algunos criterios para una definición jurídica del fenómeno. Sostuvo así que

no se trata de la negación de un derecho en particular, ni de una cierta categoría de derechos, sino del conjunto de los derechos humanos... La miseria constituye no sólo un atentado contra los derechos económicos y sociales... sino, también y en igual medida, contra los derechos civiles, políticos y culturales, además de constituir una afrenta al derecho al desarrollo. De esta manera, la extrema pobreza es un hecho particularmente revelador de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos... Se trata de un proceso acumulativo de precariedades que se encadenan y refuerzan mutuamente: malas condiciones de vida, hábitat insalubre, desempleo, mala salud, carencia de educación, marginalización, etc. Cabe, por consiguiente, hablar de un verdadero "círculo vicioso horizontal" de la miseria, según las propias palabras de los interesados... Desde una perspectiva jurídica la cuestión de fondo no es el problema del "reconocimiento", sino del "ejercicio" real y efectivo, por parte de las personas extremadamente pobres, del conjunto de los derechos humanos y las libertades fundamentales¹⁸.

¹⁷ E/CN.4/1999/48; E/CN.4/2000/52; E/CN.4/2001/54; E/CN.4/2002/55; E/CN.4/2003/52; E/CN.4/2004/43.

¹⁸ Véase *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales*, informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza presentado por el Relator Especial, Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13, 176-178.

Hasta aquí las preocupaciones onusianas permiten dos inferencias: sólo refieren a una pobreza calificada como extrema y no simplemente a la pobreza, y sólo la encuentran violatoria de la dignidad.

En la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en algunas piezas de jurisprudencia de la Corte Interamericana, se encuentran vínculos claros entre las nociones de extrema pobreza y de vida digna. Así, al considerar la situación de los niños de la calle en Guatemala, dos jueces de la Corte entendieron que

La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos¹⁹.

Coherente con ello, la Comisión entendió 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 humanos²⁰.

Un paso más adelante en el enfoque se logra en 2001, cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta una

¹⁹ Corte IDH, *Caso Villagrán Morales y Otro (Caso Los Niños de la Calle)*, sentencia de 19 de noviembre de 1999, Serie C, No. 63; voto concurrente de los jueces Cançado Trindade y Abreu Burelli, párr. 4.

²⁰ *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52 (2001), Capítulo V, 17.

Declaración sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que sin ambages califica a la pobreza como una negación de derechos humanos y propone atacar el fenómeno desde los derechos humanos para reforzar las estrategias contra la pobreza y consolidar la política de eliminación de la exclusión social²¹. El Comité supera el concepto de pobreza que apunta a la insuficiencia de ingresos para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios para señalar que se trata de: “la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad. Esta definición reconoce algunas características más generales de la pobreza, como el hambre, una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social”²².

En el mismo orden de ideas, expresa que a tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como 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. Aunque reconoce que no hay ninguna definición universalmente aceptada, el Comité apoya este concepto multidimensional de la pobreza, que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos²³.

²¹ E/C.12/2001/10.

²² Según el Capítulo II, titulado “Erradicación de la pobreza”, del *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (1995): “La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural”, pág. 19.

²³ E/C.12/2001/10, 7-8.

7. Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza

Asumir un enfoque de derechos humanos para abordar el tema de la pobreza supone asumir la exclusión y su producto, todos los excluidos, como actores de esta estrategia. Así las cosas, se superan enfoques asistencialistas como las estrategias de ayuda nacional e internacional, con sus correlativos costos, para emplazar el tema en los derechos, en la titularidad que de ellos tiene toda persona.

En un enfoque de derechos, los titulares tienen reclamos computables y los Estados deberes concretos. Por lo mismo, cabe una elaboración participada de políticas y estrategias y también de normas.

Cohérente con lo anterior es el esquema del Banco Mundial sobre Estrategias de Reducción de la Pobreza, que busca invertir parte de la deuda de los Estados más pobres con los organismos mundiales de financiamiento en la reducción de la pobreza. Para ello, cada Estado debe someter su propia estrategia cuya elaboración requiere inexorablemente de la participación de la sociedad civil²⁴. En América Latina son siete los países que se inscriben en esta iniciativa: Bolivia, Dominica, Grenada, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

La dimensión de la pobreza permite entonces la toma de conocimiento del estado del contexto –la democracia y su insatisfacción en la especie– y coadyuva a un buen diagnóstico. En este sentido, es de ayuda para el diseño de políticas públicas.

El enfoque de pobreza permite computar lo que no se contabiliza en las estadísticas, esa porción, cada día más alta, que está quedando fuera.

Implica superar la pérdida de ciudadanía y construir incluyendo. En definitiva, supone practicar la política del buen gobierno, esto es, transparencia en las decisiones, rendición de cuentas, respeto del Estado de Derecho y de los derechos humanos.

²⁴ Véase el sitio web del Banco Mundial al respecto, [http://www.worldbank.org/topics/poverty/poverty reduction strategies](http://www.worldbank.org/topics/poverty/poverty%20reduction%20strategies).

La dimensión de la pobreza permite distinguir entre los actores, reconociendo que la vulnerabilidad y la exclusión no siempre coinciden. En la actualidad en la mayoría de nuestras sociedades, los jóvenes –incluso los de las clases medias y altas– son vulnerables en punto al goce y ejercicio de sus derechos, y sin embargo no son excluidos en la acepción más generalizada del término. La globalización también tiene consecuencias en este punto y aunque las realidades concretas llamen a respuestas o fórmulas específicas, ciertos criterios o principios rectores se erigen con validez casi planetaria.

“El siglo XXI abre a una América desolada por la pobreza, la exclusión y la discriminación. Hay una ciudadanía social a la que no todos los gobiernos dan tratamiento adecuado”²⁵. Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza exigen de los Estados determinados comportamientos.

Las obligaciones de respetar y garantizar los derechos protegidos así como la de adoptar las medidas necesarias para el goce y ejercicio efectivos de los derechos protegidos por todas las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, rigen a cabalidad en esta esfera.

No se trata, pues, sólo de pensar en la concreción de derechos económicos, sociales y culturales básicos, sino de asumir que si ello no es así es la democracia la que se erosiona y la dignidad intrínsecamente protegida en los derechos humanos la que se lesiona sensiblemente.

Superar la pobreza supone garantizar más y mejor los derechos humanos, combatir la corrupción y fomentar la transparencia de las decisiones y la rendición de cuentas de los funcionarios, incentivar la democracia y sus mecanismos de adopción de decisiones, reforzar el Estado de Derecho y la independencia e imparcialidad del Poder Judicial.

Conclusión

En este contexto, la decisión del Instituto Interamericano de Derechos Humanos de encarar los derechos humanos desde la

²⁵ Véase Pinto, Mónica, *Anuario de Derechos Humanos 2007*. Universidad de Chile, Centro de Derechos Humanos, Santiago, 2007, pág. 58.

dimensión de la pobreza es un verdadero desafío. Como señalara su Director en el momento de formular la propuesta, se trata de “una ruta por construir en el sistema interamericano”.

Personalmente entiendo que los derechos humanos deben llegarnos a todos. Deben ser como una suerte de lluvia que moja la tierra y sus habitantes y en ese hacer les da vida, fertilidad. Cuando la exclusión se impone –o, al menos, cuando su porcentaje va en ascenso sin encontrar obstáculos significativos– y con ella la pobreza, los derechos humanos no nos están lloviendo adecuadamente.

Sin perjuicio del valor de los estudios teóricos, de la academia y la docencia regular en materia de derechos humanos –a ellos me he dedicado– creo que tenemos encima los tiempos en los cuales debemos demostrar a todas las mujeres, los hombres y los niños del planeta que esto que estudiamos y sobre lo que teorizamos es útil, modifica sus vidas, pone en valor su dignidad, consagra su libertad.

Para ello hay que entrar al tema de la pobreza. No se trata sólo de incentivar el diseño de política pública en materia de derechos económicos, sociales y culturales y de medir adecuadamente los progresos de los Estados en el tema. En esta área el IIDH es precursor con su sistema de indicadores de progreso en el campo de la Educación en Derechos Humanos, y desde el 2005 la institución cuya *expertise* debe consultar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para elaborar los indicadores a ser empleados en los informes previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁶. Se trata también de incrementar el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos y de su entrañable contexto democrático.

Los objetivos de esta misión consisten en colaborar a la generación de consensos en este ámbito en el sistema interamericano entre todos los protagonistas, esto es los Estados, la sociedad civil e incluso las empresas. Para ello, a través de tareas de la investigación y de

²⁶ Sin perjuicio de hacer de este tema el objeto de una presentación específica, véase la resolución AGOEA 2030(XXXIV-O04), 4.g).

aplicación de sus resultados en las áreas de justicia y educación, identificar escenarios, ejes de acción que propulsen hacia delante el interés de los gobiernos y las iniciativas ciudadanas.

Somos todos beneficiarios en la tarea de liberarnos de la opresión y la exclusión que significan la pobreza y la baja calidad democrática que es concomitante. Pensémoslo y actuemos. Hay acá funcionarios públicos de carrera y políticos, hay educadores, hay actores clave de la sociedad civil, es cuestión de decisión. ¡Adelante!