

La pobreza en la perspectiva de los derechos humanos y la democracia

*Pedro Nikken**

En agosto de 2007, el Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, mi amigo Roberto Cuéllar, tomó la iniciativa de enrumbar el Instituto hacia el estudio de la exclusión y de la pobreza como causa y efecto, al mismo tiempo, de graves violaciones de los derechos humanos. Se trata de una aproximación de dos direcciones complementarias, que propulsa, a la vez, el enfoque de derechos humanos para la pobreza y la observación de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Ambas vertientes han de encuadrarse dentro de los valores de una sociedad democrática y de la democracia misma.

El enfoque de derechos humanos para la pobreza es un asunto conceptual y crucial, que toca a la esencia de los derechos humanos. Lo es, porque los derechos humanos resultan de los sufrimientos que son capaces de infligirse unos a otros los seres humanos, prevalidos del poder y de la fuerza, y son el núcleo de la ideología universal nacida para encarar la opresión.

La noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado, que comporta el reconocimiento de que todo ser humano, por el hecho de serlo, es portador de atributos autónomos que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado. Ellos son inherentes

* Venezolano. Doctor en Derecho. Profesor (hoy jubilado) de Derecho Civil y de Derecho Internacional. Ex juez y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ex Presidente, miembro del Consejo Directivo, miembro de la Asamblea General y consejero permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Experto en derechos humanos y procesos de paz para las Naciones Unidas, gobiernos, Banco Mundial, entre otros.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

a la persona y no requieren de ningún título específico para adquirirlos. No resultan de una adjudicación o cesión del Estado, cuya función con respecto a ellos es de reconocimiento, respeto y protección. Basta con ser persona humana para ser titular de los derechos humanos y toda persona humana es su titular de esos derechos. Su exigibilidad no depende de su consagración legislativa; al contrario, históricamente aparecen como atributos subjetivos que se han hecho valer contra leyes opresivas que los desconocían o menoscababan.

El Estado contemporáneo, pues, reconoce que todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, y éste tiene deberes de variado orden y contenido, como los de respeto, protección, promoción o garantía. Debe asimismo organizar su estructura y su orden jurídico-político a fin de asegurar su plena realización. Como ellos determinan límites y metas de la acción del poder público, son también indisociables del concepto de Estado contemporáneo, al menos en cuanto su paradigma es el Estado de Derecho, que en la hora actual debe incluir lo que se ha conocido como el Estado Social de Derecho.

Esos conceptos fueron expresados sintéticamente en el primer párrafo de la Declaración de Viena y su Programa de Acción¹: “Los derechos humanos y las libertades fundamentales son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos”.

El concepto de derechos humanos reposa sobre dos notas: los derechos humanos son inherentes a la persona humana y los derechos humanos se afirman frente al poder público. No voy a detenerme en ellas, pero sí a retener la idea de **inherencia** y algunos de sus problemas conceptuales.

Las primeras proclamaciones de derechos humanos expresaron el concepto de inherencia. La Declaración de Independencia de los Estados Unidos afirmó que todos los hombres “han sido dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables”. Pocos años más tarde, fue proclamada en Francia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, la cual, en su artículo 1, reconoce y declara “que los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”. Por su parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de

1 Aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos (157/93).

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

diciembre de 1948, afirmó que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. En la misma dirección, las más relevantes convenciones internacionales relativas a los derechos humanos afirman que éstos son inherentes a la dignidad de la persona humana, lo que traduce un concepto universalmente reconocido.

Lo que no es objeto de consenso es el porqué de la inherencia. El concepto de inherencia puede aparecer como un signo de prevalencia de las escuelas iusnaturalistas. Los derechos humanos se presentarían como la consecuencia normal de que el orden jurídico tenga su arraigo esencial en la naturaleza humana. Las bases de justicia natural que emergen de dicha naturaleza deben ser expresadas en el Derecho positivo, al cual, por lo mismo, está vedado contradecir los imperativos del Derecho natural. Sin embargo, aun en esta tendencia del pensamiento jurídico, derechos naturales y derechos humanos no guardan necesariamente una correspondencia simétrica entre sí, puesto que el concepto de “derechos humanos” es más amplio que el de “derechos naturales”². También dentro del mismo iusnaturalismo puede diferenciarse entre la corriente objetiva, de origen aristotélico-tomista, fundada sobre la “ley natural” originaria, universal e inmutable, cuyo presupuesto radica en que la naturaleza, obra de Dios creador, obedece a un orden racional; y la subjetiva, de origen platónico, según la cual el Derecho, como poder moral individual, emana de la naturaleza humana y es dictado por la recta razón³.

En la vertiente opuesta se encuentran las tendencias positivistas, según las cuales la certeza de los derechos humanos depende de su consagración legislativa, que llega incluso a la crítica de las declaraciones de derechos por la ambigüedad de sus términos y por expresar a menudo más deseos que realidades

2 Para Paine, por ejemplo, en el concepto de derechos humanos estarían incluidos también los “derechos civiles”, que son distintos de los “derechos naturales”: “Derechos naturales son aquellos que corresponden al hombre por el mero hecho de existir [...] Son derechos civiles aquellos que corresponden al hombre por el hecho de ser miembro de la sociedad”. Cfr. Paine, T., *Los Derechos del Hombre*, segunda edición en español, traducción de J.A. Fernández de Castro y T. Muñoz Molina. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pág. 61. La primera edición de esta obra fue impresa en dos partes, 1791-92.

3 Sobre el tema, cfr., p. ej., Pérez Luño, A. E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, novena edición. Ed. Tecnos, Madrid, 2005, págs. 27-46; Morange, J., *Droits de l'homme et libertés publiques*, cuarta edición ampliada y revisada. PUF, Paris, pág. 43 y ss.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

tangibles⁴. También puede verse en los derechos humanos una mera conquista histórica, fruto de grandes luchas sociales de la humanidad, sin raíces individuales ni teológicas.

El hecho histórico es que el iusnaturalismo individualista de Locke, Hobbes, Wolff, Rousseau y, en general, el movimiento intelectual de la Ilustración, sirvió de base para que la burguesía del siglo XVIII encontrara una nueva fórmula para la legitimación del poder político, sobre la base de atributos o valores universales e innatos pertenecientes a todo individuo, de cuya asociación había de emanar toda organización legítima del Estado. Irrumpieron así las primeras declaraciones de derechos humanos, de corte marcadamente individualista.

En ese marco, es muy sugestiva la propuesta asomada por Carlos Santiago Nino, quien advirtió que los derechos humanos son, primero que nada, “uno de los grandes inventos de nuestra civilización”, cuyo reconocimiento efectivo podría parangonarse al desarrollo de las utilidades tecnológicas, las cuales, aunque como la electricidad dependen de hechos naturales, son productos del ingenio humano. Los derechos humanos “constituyen una herramienta imprescindible para evitar un tipo de catástrofe que con frecuencia amenaza la vida humana” como lo es “la práctica de muchos de utilizar a sus congéneres como otro tipo de recursos, sea para asegurar su propio bienestar, sea para materializar una visión peculiar del bien absoluto”, lo cual es especialmente desastroso cuando dicha práctica “es llevada a cabo por los poderosos, por quienes tienen acceso a las armas o a otros medios para someter a sus semejantes a gran escala”⁵. Los derechos humanos pues, se afincan en la moral y son el antídoto inventado por la humanidad para enfrentar la opresión.

Es frecuente que la introducción al estudio de los derechos humanos contenga una referencia a distintas generaciones de los mismos, a saber, los derechos individuales y las libertades públicas, o derechos civiles y políticos (primera generación), los derechos económicos, sociales y culturales (segunda

4 Un ejemplo conocido es el de Jeremy Bentham en su obra *Anarchical Fallacies: being and examination of the Declarations of Rights issued during the French Revolution*. Cfr., Pérez Luño, A.E., *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución...* págs. 28-30.

5 Nino, C. S., *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, segunda edición ampliada y revisada. Editorial ASTREA, Buenos Aires, 1989, págs. 1-2.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

generación) y los llamados derechos colectivos (tercera generación). Ese intento de clasificación ha sido criticado, y la crítica es válida en la medida en que semejante división apunte hacia una diferenciación ontológica o hacia una jerarquía entre las distintas “generaciones”, lo cual repugna a la esencial noción de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. Sin embargo, el recurso a la imagen de generaciones es didácticamente plausible cuando está referida a las circunstancias que han rodeado el advenimiento de los derechos humanos a lo largo de la historia, particularmente referida a la historia de las luchas contra la opresión.

La aparición sucesiva de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos colectivos y la internacionalización de los derechos humanos, con significativos intervalos, es un encadenamiento progresivo de conquistas, obtenidas todas dentro del contexto de luchas y conmociones signadas por la emancipación contra la opresión. Las revoluciones de las postrimerías del siglo XVIII confrontaron el absolutismo. **Dignidad, libertad, igualdad y fraternidad** fue la consigna que abatió el poder absoluto del monarca y los privilegios feudales, dando origen a las primeras manifestaciones de la moderna democracia representativa, en América del Norte, en Francia y en América del Sur, sucesivamente. En el temprano siglo XX, nuevamente entroncados con grandes conmociones políticas y sociales, emergieron los derechos económicos, sociales y culturales, recogidos inicialmente por la Constitución mexicana de 1917 (tras la Revolución Mexicana), la Constitución alemana de 1919 (tras la caída del *Reich* Alemán), la Constitución española de 1931 (que proclamó la Segunda República), la Constitución de la URSS de 1936 (tras la Revolución Rusa) y la Constitución de Irlanda de 1937 (tras la Independencia de Irlanda). La internacionalización de los derechos humanos, a su vez, tuvo su cuna en la Carta de las Naciones Unidas, culminación de la II Guerra Mundial, una de las mayores conmociones de la historia y acaso la más grande gesta universal contra la opresión, encarnada en la era nazi.

Los derechos humanos se nos presentan así como un concepto dinámico, cuyo alcance ha ido extendiéndose progresivamente a lo largo de la historia. Cuando se alude a “generaciones” de derechos humanos, se significa que

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

ellos han aparecido en oleadas, correspondientes a hitos de la humanidad en procura de su liberación contra las diversas formas de opresión.

Los derechos humanos, pues, son una herramienta del bien, descubierta (o inventada) por la humanidad para enfrentar la opresión y liberarse de todas sus formas. Ellos son, pues, bienes conquistados. La progresividad de los derechos humanos viene dada en gran medida por esta peculiar emergencia como conquistas contra la opresión. Por eso tienden a expandir su ámbito progresivamente, como progresiva es la liberación de todas las formas de opresión; y por eso es irreversible, porque han sido conquistados como una pertenencia inherente a la persona, cuyo reconocimiento se impone o, en coyunturas cruciales, se arranca al poder público, imponiendo límites a su ejercicio.

La insurgencia en la historia de los derechos humanos cristaliza con un componente conceptual fundamental, que es su **juridificación**. En adelante, las agresiones a los atributos de la dignidad humana formalmente reconocidos como derechos humanos, y que puedan atribuirse al poder público, dejan de ser una mera infracción moral, un abuso político o un pecado, para configurar un hecho jurídicamente ilícito que compromete la responsabilidad del Estado y no tan solo de quien las ejecuta directamente.

Los derechos humanos, en fin, derivan de tres principios que les son consustanciales, a saber: 1) el principio de **inviolabilidad de la persona**, que prohíbe imponerle sacrificios sólo porque otros se benefician; 2) el principio de **autonomía de la persona**, que asigna un valor intrínseco al proyecto de vida y al crecimiento personal, y 3) el principio de la **dignidad de la persona**, que prescribe tratar a los seres humanos de acuerdo con sus voliciones y no en relación con otras propiedades fuera de su control⁶.

El advenimiento y desarrollo progresivo de los derechos humanos han implicado cambios históricos en el concepto de Estado, la entidad llamada a proteger y garantizarlos y, al mismo tiempo, la fuente primaria de sus violaciones.

6 Nino, C. S., Ética y derechos humanos. *Un ensayo de fundamentación...* pág. 46.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

I. El Estado para los derechos humanos

Los derechos humanos imponen la organización del entorno social y político en orden a su respeto, protección, satisfacción y garantía. Como lo ha afirmado Vasak, “el hombre no puede ser libre sino en un Estado libre”⁷. Parafraseándolo, agregamos que **la persona humana no puede vivir conforme a su dignidad inherente en una sociedad oprimida**.

En términos empíricos, es difícil concebir una sociedad cuyo grado de ignominia alcance el punto en el que todos los derechos humanos de todos sus miembros sean violados y carezcan de toda garantía; ni una cuya perfección sea tal que la integridad de los derechos humanos esté plenamente garantizada para todos sus integrantes.

Se ha dicho, con razón, que el respeto y la garantía que se deben a los derechos humanos implican que el Estado debe organizarse para que su estructura sea capaz de asegurar su libre y pleno ejercicio a todas las personas bajo su jurisdicción⁸. Sin embargo, no es posible prescribir las condiciones particulares en el que ese desiderátum es plenamente realizable, primero, porque en alguna medida dependen de la situación particular de cada sociedad y de cada Estado, de suyo cambiantes y sujetas a innumerables contingencias y, segundo, porque tal grado de perfección no es alcanzable ni sostenible.

En cambio, sí es posible identificar presupuestos cuya negación resulta en un obstáculo insalvable para que los derechos humanos puedan realizarse efectivamente. No se trata de situaciones en las cuales todos los derechos de todas las personas sean violados impunemente, sino de causas de opresión que gravitan sobre la totalidad del Estado o de la sociedad; de componentes patológicos que impregnan de tal modo el cuerpo social que determinan una causa de opresión general para la sociedad, sin cuya remoción los derechos humanos sufren una minusvalía colectiva intrínseca. Se trata,

7 Vasak, K., “La réalité juridique des droits de l’homme”, en: Vasak, K. (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme*. UNESCO, París, 1978, pág. 3.

8 Cfr., Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Velásquez Rodríguez v. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 166; también párrs. 164-177; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz v. Honduras*, sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C No. 5, párr. 175; también párrs. 173-188.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

pues, de condiciones necesarias, pero no suficientes, para la efectividad de los derechos humanos dentro del contexto de una sociedad determinada, sin las cuales no es alcanzable, virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto, ni de cada uno de sus componentes individuales.

En el área jurídico-política, es posible identificar tres precondiciones o presupuestos para que los derechos humanos puedan ser efectivamente realizables. Esas condiciones son la **autodeterminación**, el **Estado de Derecho** y la **democracia**. La autodeterminación es condición para la existencia del Estado, que es el garante último de los derechos humanos. Pero el Estado puede ser, y lo ha sido con frecuencia, un Estado estructuralmente opresor (la monarquía absoluta, el Estado totalitario, por ejemplo), de donde surge la necesidad de una organización del Estado y del gobierno para que su función como garante pueda ser efectivamente cumplida, de donde surge, a su vez, el imperativo del Estado de Derecho y la democracia. Esto no significa que la ausencia de cualquiera de esos componentes acarree que todos los derechos humanos de todas las personas que viven bajo un régimen colonial, un Estado totalitario o una dictadura militar, por ejemplo, sean violados; ni tampoco que la reunión de esos tres presupuestos asegure que todos los derechos humanos de todas las personas son respetados y garantizados. Lo que sí ocurre, en cambio, es que en ausencia de cualquiera de esos tres presupuestos nunca podrá alcanzarse, ni siquiera virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales. En semejante contexto, nunca podrán cristalizar los valores de una sociedad democrática.

El mismo valor de presupuesto lo tiene, en el área socioeconómica, la liberación de la pobreza crítica, lo que comporta un grado de desarrollo económico y social donde la pobreza crítica generalizada esté excluida, es decir, una sociedad donde la justicia social haya alcanzado un umbral mínimo razonable. La pobreza crítica y la exclusión que ella apareja, asfixian colectivamente los derechos humanos al mismo título que la carencia de la autodeterminación, la democracia o el Estado de Derecho. En un escenario de

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

injusticia social extrema, pobreza crítica y exclusión, el Estado no cumple tampoco con su función como garante de los derechos humanos y las herramientas del Estado de Derecho y de la democracia terminan siendo inaccesibles a los oprimidos por la pobreza. Esto, de nuevo, no significa que todos los integrantes de la sociedad están privados de todos sus derechos humanos y ni siquiera que todos los derechos de todas las personas pobres son conculcados. Lo que expresa esta afirmación es que sin un grado mínimo de justicia social tampoco podrá alcanzarse, ni siquiera virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales. En semejante contexto, tampoco pueden cristalizar los valores de una sociedad democrática.

1. La autodeterminación y los derechos humanos

Los pueblos tienen derecho a disponer de sí mismos, esto es, a determinar libremente su estatus político y a definir de manera igualmente libre su desarrollo económico, social y cultural. El artículo 1(2) de la Carta de las Naciones Unidas proclama el principio de la libre determinación de los pueblos. Por su parte, el artículo 1 (común) de los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos define, como una regla explícita de de Derecho internacional convencional, el contenido del derecho a la libre determinación, en el mismo sentido en que había sido definido por resoluciones y declaraciones precedentes de la Asamblea General de la ONU:

Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

La autodeterminación, que es un conocido concepto político y filosófico, comenzó a adquirir importancia universal durante la Primera Guerra Mundial a raíz del programa de catorce puntos propuesto por el presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos el 8 de enero de 1918⁹. Éstos deberían servir de

9 El quinto de esos puntos abogaba por un arreglo libre y desprejuiciado de las reclamaciones coloniales, “basado en la estricta observancia del principio de que en la determinación de todas las cuestiones de

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

base a la paz mundial, concibiéndola como el principio según el cual ningún gobierno o grupo de gobiernos puede disponer del territorio de un pueblo libre ni determinar su condición política. Más tarde, el alcance de esta noción fue debatido desde los trabajos preparatorios de la Carta de las Naciones Unidas, en los cuales se confrontaron distintos conceptos. Una dimensión de la autodeterminación (**externa**) se identificó con el anticolonialismo y está referida a la supresión de la dominación por parte de un Estado o grupo de Estados sobre pueblos libres, así como a la liberación de pueblos sometido a ocupación militar extranjera. Otra (**interna**) está referida al derecho de las distintas nacionalidades, razas y grupos albergados bajo la soberanía de un mismo Estado. Esta última concepción es objeto de fuertes resistencias en la medida en que se presenta como fundamento para la secesión de Estados plurinacionales y no ha alcanzado el consenso de la comunidad internacional. Ha prevalecido entonces el concepto de la autodeterminación en sentido externo, entendiéndola, sea como un principio **anticolonialista**, **antineocolonialista** y **antirracista**, sea como **un principio de libertad contra la opresión de un Estado extranjero**¹⁰, expresado, entre otros instrumentos, en la resoluciones 1541 (XV)¹¹ y 2625 (XXV)¹² de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En palabras de la Corte Internacional de Justicia, “en el curso de la segunda mitad del siglo XX, el Derecho internacional, en materia de autodeterminación, evolucionó para dar lugar a un derecho a la independencia para los pueblos y territorios no autónomos, sujetos a la subyugación, la dominación o a la explotación extranjera”¹³. De conformidad con esta dimensión de la

soberanía, los intereses de las poblaciones afectadas deben tener el mismo peso que el de las reclamaciones equitativas de los gobiernos y sus títulos a ser determinados”. United States Department of State, *Papers relating to the foreign relations of the United States*, 1918. Supplement 1, *The World War*, 1918, pág. 15.

- 10 Cfr. Cot, J. P., y A. Pellet, *La Charte des Nations Unies*, décima edición. ECONOMICA, París, 1991, pág. 49 y ss.
- 11 Resolución que contiene los *Principios que deben servir de guía a los Estados Miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas*, adoptada por la Asamblea General el 15 de diciembre de 1960.
- 12 Que contiene la *Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, adoptada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970.
- 13 Corte Internacional de Justicia (CIJ), *Accordance with International Law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo*, opinión consultiva del 22 de julio de 2010, párr. 79.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

autodeterminación, todo pueblo tiene el derecho de determinar libremente, sin injerencia externa, su condición política y de proseguir su desarrollo económico, social y cultural, y todo Estado tiene el deber de respetar este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

En lo que respecta a la dimensión **interna** de la autodeterminación, hay consenso en que ésta es la base para el derecho de todas las razas, nacionalidades y grupos presentes en el pueblo a preservar su identidad y a tener pleno e indiscriminado acceso al gobierno del Estado, en todos sus niveles y ramas¹⁴. La Corte Suprema de Canadá ha determinado que, en virtud de la autodeterminación interna, un pueblo tiene derecho a “la búsqueda de su desarrollo político, económico, social y cultural dentro del marco de un Estado existente”¹⁵. En esa dirección se ha avanzado, a menudo con dificultad, hacia el reconocimiento de determinados grados de autonomía a minorías nacionales y está asimismo lejos de concluir el debate sobre los derechos de los pueblos indígenas albergados bajo la jurisdicción de los Estados. Se trata de fuentes de tensión y también de conflictos actuales, algunos extremadamente violentos, dentro de ciertos Estados¹⁶.

14 Cfr. Cassese, A., *International Law*, segunda edición. Oxford University Press, Nueva York, 2005, pág. 61.

15 “[A] people’s pursuit of its political, economic, social and cultural development within the framework of an existing state”. Corte Suprema de Canadá, *Reference Re Secession of Quebec*, 20 de agosto de 1998, párr. 126. Disponible en: <<http://scc.lexum.umontreal.ca/en/1998/1998scr2-217/1998scr2-217.html>>, a septiembre de 2012.

16 En el caso de la declaración unilateral de independencia por parte de Kosovo, la Corte Internacional de Justicia llegó a conclusiones estrechamente vinculadas con las circunstancias del caso concreto, que no son fácilmente extrapolables a otras situaciones. En la opinión consultiva aludida en la nota precedente, advirtió, en general, que una declaración unilateral de independencia no es, por sí misma, contraria al Derecho internacional ni a la práctica del Consejo de Seguridad. En los casos en que éste ha condenado tales declaraciones, su condena ha estado basada en que ellas “estaban o habrían estado conectadas con el uso ilegítimo de la fuerza o con otras violaciones graves del Derecho internacional general, en particular de naturaleza imperativa (*ius cogens*)”, párr. 81. Tras advertir que estas últimas circunstancias no habían estado presentes en el caso de Kosovo, por lo que no se habría violado el Derecho internacional general, examinó detalladamente si se habría violado la *lex specialis* constituida por la Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad y concluyó que la declaración unilateral de independencia no infringía dicha Resolución. Entre las circunstancias del caso que deben tenerse presentes están: 1) que la Resolución 1244 (1999) establecía un estatuto interino, destinado a cesar una vez que se hubiera determinado el estatuto definitivo de Kosovo; 2) que la declaración de independencia emanó de autoridades

La circunstancia de que la autodeterminación haya sido incluida en los dos pactos de las Naciones Unidas sugiere que pudiera ser clasificada entre los derechos humanos. No obstante, como la autodeterminación *in toto* no puede ser ejercida ni satisfecha individualmente sino por la colectividad en su conjunto, se la considera más bien como un “derecho de los pueblos”. Asimismo, numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas presentan la autodeterminación como una condición previa y necesaria para el efectivo ejercicio de los derechos humanos. Este concepto ha sido criticado sobre la base de que es posible, en la práctica, respetar y garantizar el efectivo goce de ciertos derechos humanos, (como la vida, la integridad o la libertad religiosa, por ejemplo) bajo un régimen colonial¹⁷. Sin embargo, la conceptualización de la autodeterminación como un presupuesto o condición para la efectividad de los derechos humanos no pretende afirmar que, necesariamente, en ausencia de autodeterminación se violan **todos** los derechos humanos, ni que un pueblo, por el sólo hecho de elegir libremente su destino, alcance la plenitud del goce de sus derechos y el de todas las personas que lo componen; sino que, la vulneración de la autodeterminación por la dominación colonial es opresiva en sí misma y afecta a la sociedad en su conjunto, de modo que los derechos humanos son el objeto de una vulneración general o sistémica y no pueden nunca reunirse las condiciones necesarias para que sean **plenamente** respetados y garantizados. Sin autodeterminación, por otra parte, no hay Estado, y es el Estado el garante último de los derechos humanos. Como con toda lucidez lo ha expresado

legítimamente electas que, al formularla, no actuaron como autoridades de un régimen interino, según lo interpretó la Corte (párrs. 107 y 121); 3) que las negociaciones con Serbia para definir el estatuto definitivo de Kosovo fueron consideradas como definitivamente infructuosas por el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas, con el respaldo explícito de éste, y 4) que, a diferencia de otras resoluciones análogas del Consejo de Seguridad, la Resolución 1244 (1999) no contenía prohibición expresa de la independencia como fórmula para el estatuto definitivo de Kosovo. Sin embargo, la Corte declaró expresamente que sus conclusiones particulares en este caso estaban estrictamente circunscritas a la cuestión de la conformidad o no al Derecho internacional de la declaración unilateral de independencia de Kosovo, y que las mismas no implicaban un juicio sobre el derecho de un Estado a separarse, particularmente a las cuestiones del alcance del derecho a la autodeterminación o de la existencia de un derecho a la “secesión-remedio” (párr. 83).

- 17 Cfr. Partsch, K. J., “Les principes de base des droits de l’homme: l’autodétermination, l’égalité et la non-discrimination”, en: Vasak, K. (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme...* pág. 72.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Vasak, en ausencia de autodeterminación “el ser humano no puede ser libre puesto que le está prohibido liberarse”¹⁸.

2. El Estado de Derecho y los derechos humanos

La vigencia de los derechos humanos es indisociable de una organización de los poderes públicos y un orden jurídico orientados hacia el pleno respeto de la dignidad humana, dentro de un marco de seguridad y justicia, en el cual el norte del Estado sea el bien común. Este entorno, que se corresponde con el concepto de Estado de Derecho, comprende, en primer lugar (a), la sujeción de los poderes públicos al orden jurídico; en segundo lugar (b), una organización acorde de los mismos poderes públicos, y, por último (c), la garantía efectiva de todos los derechos humanos.

a) La supremacía del Derecho. ¿Estado de Derecho formal o sustancial?

El Estado de Derecho expresa la subordinación del Estado al orden jurídico, la supremacía del Derecho o *rule of law*. El poder no puede ejercerse legítimamente de cualquier manera, pues debe sujetarse a los límites que conforman el Estado de Derecho, una de cuyas fuentes más relevantes viene constituida por la intangibilidad y la supremacía de los derechos humanos. Como lo ha afirmado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),

[...] la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal¹⁹.

18 Vasak, K., “La réalité juridique des droits de l’homme”, en: Vasak, K. (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme...* pág. 3.

19 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, opinión consultiva OC-6/86 del 9 de marzo de 1986, Serie A N. 6, párr. 21.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

La abolición del absolutismo, según el cual todo acto emanado de la voluntad del soberano es legítimo, e ilegítimo todo el que se aparte de ella, dio origen al Estado de Derecho. Éste puede ser entendido en su versión más lata como la sujeción de todo acto del poder público a las leyes, que ha sido denominado de **mera legalidad**, lo cual tiende a redundar en el absolutismo del órgano legislativo del Estado, pues implica que no hay leyes ilegítimas y que todo lo que se adecúe a la ley es legítimo, e ilegítimo lo que se aparte de ella. El parlamento sustituye al monarca como detentador del poder absoluto. En cambio, en sentido estricto o de **estricta legalidad**, el Estado de Derecho implica, además, que la legitimidad de las leyes está sometida a normas superiores que delimitan o determinan su contenido. El primer concepto es meramente **formal**, pues la ley formal, por sí misma, es la única condición de la legitimidad, mientras que el segundo es **sustancial**, puesto que la ley está también condicionada, en su formación y en su contenido, a la estricta adecuación a la norma superior²⁰. Esa norma superior es, en términos generales, la Constitución, pero aún ella encuentra límites materiales en los derechos humanos, porque en la medida en que éstos son **inherentes** a la persona humana, la Constitución misma no puede conculcarlos, sino reconocerlos, protegerlos y garantizarlos.

El Estado de Derecho implica pues, la supremacía de la Constitución. Si el Estado es el poder, la Constitución es la limitación del poder, de tal modo que el Estado de Derecho puede también definirse como el Estado constitucional (*rule of Constitution*)²¹. Esto comporta que la organización del Estado, así como las leyes y todos los actos del poder público, deben adecuarse a la Constitución y que deben asimismo, existir mecanismos idóneos de control de constitucionalidad abiertos a quienes estén sujetos a la jurisdicción del Estado, cuyas características particulares pueden variar de acuerdo con el sistema jurídico de cada Estado, pero que siempre han de apuntar hacia la garantía de la supremacía de la Constitución²². Ese control puede tropezar con dificultades si la propia Constitución es la fuente de violaciones a los derechos

20 Cfr. Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia*, traducción de P. A. Ibáñez, C. Bayón, M. Gascón, L. Prieto Sanchís y A. Ruiz Miguel, vol. 1 (Teoría del derecho), pág. 462.

21 Cfr. Beaud, O., *La puissance de l'état*. Presses universitaires de France, París, 1994, pág. 208.

22 Cfr. Brewer-Carías, A. R., *Judicial Review in Comparative Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

humanos, pues sólo sería factible en aquellos ordenamientos que reconocen la supraconstitucionalidad de éstos, o, limitada e indirectamente, por obra de la protección internacional de los derechos humanos²³.

El ejercicio del poder, pues, debe sujetarse a ciertas reglas que lo limitan, tanto en el plano formal como en el material. Los límites formales comprenden la separación e independencia de los poderes públicos y el principio de legalidad, es decir, al **quién** y al **cómo** se ejerce el poder. Los límites materiales están referidos a la adecuación del ejercicio del poder público a los fines del Estado contemporáneo, entre los cuales descuella el conjunto de obligaciones que los derechos humanos imponen al Estado, es decir al **qué** deben contener los actos del poder público²⁴.

b) La organización del Estado para el control del poder

En el Estado de Derecho el ejercicio del poder público debe ser controlado a través de normas jurídicas dictadas y aplicadas por órganos independientes y autónomos. De allí se siguen el **principio de legalidad**, como base de la definición de las competencias de los diferentes órganos del poder público, y la **separación de poderes**, como mecanismo apropiado para equilibrar el ejercicio del poder del Estado y de cerrar los cauces a la arbitrariedad. La separación e independencia efectivas de los poderes públicos es un estándar del Estado de Derecho, definido ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789²⁵. En el ámbito interamericano, la

23 Cfr. Corte IDH, *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) v. Chile*, sentencia de 5 de febrero de 2001, Serie C No. 73. La Corte IDH concluyó que había disposiciones de la Constitución de Chile incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuya aplicación en el caso concreto había violado los derechos humanos de las víctimas en el mismo. No obstante, la Corte no está facultada para anular una norma constitucional de un Estado sujeto a su jurisdicción, aunque sí para ordenarle, como medida reparatoria a la víctima, la enmienda del orden jurídico, incluida la Constitución, para adecuarlo a sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Así lo hizo, en efecto, en el caso citado, con el resultado de que, por iniciativa del Presidente de la República, la Constitución chilena fue enmendada en el sentido dispuesto por la Corte Interamericana.

24 Cfr. Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia...*, vol. 2 (Teoría de la democracia), págs. 16-17.

25 El artículo 16 de la Declaración de 1789 expresa que “toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, no tiene Constitución”.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

separación de poderes es postulada como “elemento esencial” de la democracia representativa por la Carta Democrática Interamericana (art. 3) y ha sido indirectamente corroborada en la jurisprudencia de la Corte IDH, en la cual se ha subrayado que el órgano legislativo debe ser elegido democráticamente²⁶. En lo que se refiere a la independencia del poder judicial, la misma Corte ha subrayado que “uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos, es la garantía de la independencia de los jueces”²⁷, y ha determinado que el principio de independencia judicial es esencial para la protección de los derechos humanos, de modo que su vigencia es absoluta y debe mantenerse aun bajo estado de excepción²⁸.

c) La garantía efectiva de todos los derechos humanos. ¿Estado de Derecho o Estado Social de Derecho?

El Estado de Derecho reconoce el rango constitucional los derechos humanos, tanto por su expreso enunciado en el texto de la Constitución como por su inclusión en el llamado **bloque de constitucionalidad**²⁹, cuyo respeto, satisfacción, protección y garantía, debe imbuir la totalidad del orden jurídico y del aparato del Estado. Por lo tanto, ningún acto legítimo del poder público puede cuestionar o desconocer los límites que dimanar de los derechos humanos ni ignorar las obligaciones que los mismos imponen al Estado en el ejercicio del poder público, sean éstas de contenido positivo o negativo. Toda decisión del Estado contra esas obligaciones es ilegítima.

Como respuesta a la insurgencia de los derechos sociales, en el siglo XX surgió el concepto de “Estado Social de

26 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 38.

27 Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional v. Perú*, sentencia de 31 de enero de 2001, Serie C No. 71, párr. 73; Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros v. Venezuela* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”), sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, párr. 55; Corte IDH, *Caso Reverón Trujillo v. Venezuela*, sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, párr. 67.

28 Corte IDH, *El Hábeas Corpus Bajo Suspensión de Garantías* (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), opinión consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, Serie A No. 8, párr. 30.

29 Cfr. Manili, L-M., *El Bloque de Constitucionalidad. La Recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional Argentino*. La Ley, Buenos Aires, 2003.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Derecho”, que se propone adecuar el orden jurídico político y la organización del Estado a los imperativos de los derechos sociales. Como lo ha expresado García-Pelayo, “mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad”³⁰. Para mostrar los contrastes entre el Estado liberal y el Estado social, el mismo autor expresa:

De este modo, mientras el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquél era fundamentalmente un Estado legislador, éste es, fundamentalmente, un Estado gestor, a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma (predominio de los decretos-leyes, leyes medida, etc.); mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material. Mientras que el adversario de los valores burgueses clásicos era la expansión de la acción estatal, para limitar la cual se instituyeron los adecuados mecanismos – derechos individuales, principio de legalidad, separación de poderes, etc. –, en cambio, lo único que puede asegurar la vigencia de los valores sociales es la acción del Estado, para lo cual han de desarrollarse también los adecuados mecanismos institucionales. Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado. Allí se trataba de un Estado cuya idea se realiza por inhibición, aquí se trata de un Estado que se realiza por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional³¹.

La noción de Estado Social de Derecho respondió a la necesidad de enfatizar que los derechos sociales también disfrutaban de la jerarquía que el Estado de Derecho, en su formulación histórica primera, reconoció a los derechos individuales y las libertades públicas, también conocidos como derechos civiles y políticos³². La proclamación como derechos

30 García-Pelayo, Manuel, “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, en: *Obras completas*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 1603.

31 *Ibidem*, pág. 1604.

32 La noción de Estado Social de Derecho fue esbozada originalmente por Hermann Heller en los años veinte y treinta del siglo XX, como

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

humanos de los derechos económicos, sociales y culturales debía comportar como corolario que la organización del Estado de Derecho incluyera mecanismos para asegurar el respeto, la garantía, la protección y la satisfacción de esta última categoría de derechos, en consonancia con el concepto de Estado que surgió del reconocimiento de los derechos individuales y las libertades públicas o derechos civiles y políticos. La nueva dimensión del Estado en función de sus obligaciones para con sus ciudadanos en materia de derechos sociales, fue designada como Estado Social de Derecho.

Cualquiera sea la denominación, aunque parezcan verdades de Pero Grullo, el Estado debe organizarse y funcionar para alcanzar sus fines, entre los cuales está, y no en baja escala, la garantía de los derechos humanos de todos; y, de manera más global, el bien común. En ese contexto, no puede verse sino con desconfianza y preocupación la tendencia que procura desligar al Estado de sus deberes en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de una doctrina hermanada con las políticas neoliberales que apuntaron hacia el abaratamiento del Estado, a menudo al precio de sus políticas sociales. Hace ya casi 20 años el Relator especial Danilo Türk (hoy Presidente de Eslovenia) advertía:

La base jurídica sobre la que se asientan los derechos económicos, sociales y culturales supone fundamentalmente la presencia de un Estado “fuerte” como motor que impulsa la realización de esos derechos, junto con una orientación nacional favorable a esta categoría de derechos. Sin embargo, esta opinión está claramente en contradicción con las realidades políticas que predominan en la mayoría de los Estados y con las opiniones acerca del presunto “papel apropiado” del Estado, que propugna cada vez más el Banco Mundial, según las cuales toda participación del Estado en la economía resulta sospechosa³³.

Y agregaba:

respuesta a la crisis de la democracia y el Estado de Derecho en la Europa de entre las guerras, particularmente frente a los extremos del nazismo y el fascismo, por una parte, y del positivismo jurídico por la otra, que reducía los derechos a un mero formalismo. El Estado Social de Derecho se presentó como una alternativa.

- 33 Informe Final del Relator Especial, profesor Danilo Türk, sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, E/CN.4/Sub.2/1992/16., 3 de julio 1992, párr. 85.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

[...] la historia ha demostrado suficientemente que numerosos aspectos de la política social no se pueden resolver mediante la confianza ciega en las fuerzas del mercado³⁴.

Magdalena Sepúlveda, experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza de la ONU, ha advertido sobre la no repetición de los errores de políticas de ajuste divorciadas de los derechos humanos, con respecto a la crisis económica y financiera del presente. Ha sugerido asimismo, que dicha crisis puede ser una ocasión para rectificar la pobreza y la exclusión social – profundamente arraigadas –, restablecer la cohesión social y sentar las bases de sociedades más equitativas y sostenibles³⁵. La experta independiente ha observado:

Por medio de la recuperación basada en los derechos humanos, los Estados tienen la oportunidad de adoptar criterios nuevos y ambiciosos de la reducción de la desigualdad, la erradicación de la pobreza y la creación de sociedades y economías estables que resistan las conmociones futuras. Un enfoque de derechos humanos es la mejor manera que tienen los Estados de rectificar las desigualdades persistentes, exacerbadas por crisis sucesivas, que han disminuido la cohesión social y aumentado la sensación de inseguridad y exclusión. Si esas desigualdades persisten, el resultado podría ser el incremento de los disturbios y conflictos sociales, una realidad que se ha visto claramente ilustrada en el África Septentrional y en el Oriente Medio en los últimos meses³⁶.

El concepto de Estado Social de Derecho, tiene el mérito conceptual e histórico, entre otros, de haber destacado la naturaleza y la jerarquía de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, a la luz de las nociones universalmente aceptadas de unidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, no parece justificarse como una concepción que atienda a un significado distinto al del Estado de Derecho, a secas. Si los derechos humanos responden a un único concepto, sean estos individuales o sociales, también el Estado de Derecho debe responder a un único concepto. Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes de tal modo que

34 Ibidem, párr. 98.

35 Cfr., Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, A/HRC/17/34, 17 de marzo 2011.

36 Ibidem, párr. 58.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

no es concebible que el Estado de Derecho no los proteja y garantice también de manera indivisible e interdependiente. El Estado de Derecho que no revista las características del Estado Social de Derecho estaría dejando de lado la protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, no estaría protegiendo y garantizando todos los derechos humanos y perdería inevitablemente su naturaleza de Estado de Derecho. El concepto de Estado Social de Derecho tuvo en su momento el mérito de enfatizar el rango de los derechos económicos, sociales y culturales, pero no se justifica en el presente. **Si el Estado no brinda protección y garantía a todos los derechos humanos, que sean individuales y sociales, no es un Estado de Derecho. El Estado de Derecho tiene que ser social o no es Estado de Derecho.**

Es de la esencia del Estado de Derecho que ningún acto u omisión del poder público puede legítimamente desconocer los límites que dimanar de los derechos humanos ni ignorar las obligaciones que los mismos imponen al Estado en el ejercicio del poder público, sean éstas de contenido positivo o negativo. Toda decisión del Estado contra esas obligaciones es ilegítima. Los derechos humanos y las obligaciones que de ellos dimanar configuran, en expresión de Ferrajoli, la **esfera de lo indecible**, que comprende **lo no decidable que**, configurado con la prohibición de destruir o menoscabar los derechos individuales y las libertades fundamentales, y **lo no decidable que no**, referida a los derechos económicos, sociales y culturales³⁷.

En otro sentido, los derechos humanos admiten restricciones, cuya legitimidad material está sujeta a que ellas respondan a imperativos del bien común o estén basadas en el orden público (en sentido amplio)³⁸ o los derechos de los

37 Cfr. Ferrajoli, L., *Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia...*, vol. 2 (Teoría de la democracia), pág. 22.

38 La Corte IDH ha aludido al concepto de orden público dentro del marco de la Convención Americana, indicando que el mismo “hace referencia a las condiciones que aseguran el funcionamiento armónico y normal de las instituciones sobre la base de un sistema coherente de valores y principios”. Cfr. Corte IDH, *La colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985, Serie A No. 5, párr. 64. En conexión con esa noción, en la misma oportunidad afirmó que “es posible entender el bien común, dentro del contexto de la Convención, como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

demás³⁹, y cuya legitimidad formal deriva de que ellas están comprendidas dentro de la “reserva legal” o “reserva de ley”, es decir, la legitimidad de las restricciones a los derechos humanos requiere que éstas emanen de ley formal, entendida ésta como “norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por [la Constitución] para la formación de las leyes”⁴⁰.

En el Estado de Derecho, en suma, la Constitución y las leyes definen el ámbito del poder, cuyo ejercicio, en todo caso, está subordinado a los derechos y atributos inherentes a la dignidad humana.

3. La democracia y los derechos humanos

La democracia, nos dijo Burdeau, “es hoy una filosofía, una manera de vivir y, casi accesoriamente, una forma de gobierno”⁴¹. La democracia no responde a un concepto inmutable, pues su propia dinámica la impulsa hacia la búsqueda de su perfectibilidad. Como lo observa el mismo autor, la faz de la democracia “se debe al sueño de los hombres”, pues “el uso mismo de las instituciones democráticas provoca la inestabilidad de la noción de democracia”⁴². Sin embargo, aun dentro de ese margen de contingencia, puede afirmarse que el respeto y la garantía debidos a los derechos humanos son indisociables de la forma democrática de gobierno, en el sentido de que un mínimo estándar democrático es presupuesto indispensable para la vigencia real de los

mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos” (párr. 66).

39 Cfr. Kiss, A., “Permissible Limitations on Rights”, en: Henkin, Louis (ed.), *The International Bill of Rights*. Columbia Press University, Nueva York, 1981.

40 Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 38. En la citada opinión consultiva, la Corte Interamericana interpretó el significado de la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual dispone: “Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, **no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes** que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. (Énfasis añadido).

41 Burdeau, G., *La Democracia: ensayo sintético*. Ediciones Ariel, Barcelona, 1960, pág. 19.

42 *Ibidem*, pág. 147.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

derechos humanos⁴³. Ese mínimo está determinado, en principio, por la **democracia política representativa**, es decir, el sistema de gobierno en el cual la voluntad del pueblo es el fundamento de la autoridad del poder público, voluntad que se expresa a través de elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores⁴⁴. Dentro de su estrecha relación con el concepto tradicional de Estado de Derecho, la democracia, en su dimensión mínima, comporta la separación de los poderes públicos y el ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas.

La democracia se sustenta sobre valores y principios que la identifican y distinguen frente a otros sistemas de organización del gobierno y del Estado. El ejercicio del poder,

43 Cfr. Carothers, T., “Democracy and Human Rights: Policy Allies or Rivals?”, en: Carothers, T., *Critical Mission: Essays on Democracy Promotion*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2004, págs. 9-22; también en 17 *Washington Quarterly*, 1994, pág. 109 y ss.

44 Este concepto es de universal aceptación. En él se expresa lo establecido en el artículo 21(3) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 25 (b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 23 (1)(b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 3 del Protocolo No. 1 a la Convención Europea de Derechos Humanos. El artículo 13 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos expresa la misma idea, aunque en términos generales y tal vez ambiguos; sin embargo, la Declaración de la Unión Africana sobre Principios que rigen las Elecciones Democráticas en África (2002) y la Carta Africana sobre Democracia, Elecciones y Democracia (adoptada en 2007, aunque no ha entrado en vigor para la fecha de esta publicación), se alinean en la misma dirección de los instrumentos internacionales aludidos precedentemente. Cfr. Fox, G., “The right to political participation in International Law”, en: Fox, G., y B. Roth (eds.), *Democratic Governance and International Law*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000, págs. 48-90. Por su parte, la Declaración de Varsovia Hacia una Comunidad de Democracias (27 de junio de 2000), suscrita por más de cien Estados, en términos más amplios y precisos, proclamó: “La voluntad del pueblo será la base de la autoridad de gobierno, según se exprese por el ejercicio del derecho y deberes cívicos de los ciudadanos a elegir a sus representantes a través de elecciones periódicas, libres y justas con sufragio universal e igual, abiertas a múltiples partidos, realizadas por votación secreta, vigiladas por autoridades electorales independientes y libres de fraude e intimidación”.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

en democracia, no resulta de un hecho de fuerza ni de una imposición arbitraria, sino de la voluntad popular, expresada en términos de mayoría; pero sin que esto implique que se subyugue a la minoría, a la que se reconoce el derecho a disentir y a no ser discriminada en el ejercicio de sus derechos. Para la democracia no basta que la mayoría determine quién ejercerá el gobierno y la orientación de su acción, sino que la minoría será respetada y protegida contra los abusos del poder de la mayoría. La supremacía de la soberanía popular y el respeto y la garantía de los derechos humanos, son pilares de la democracia.

Pero, ¿por qué se justifica la democracia como forma de gobierno? La búsqueda de fundamentos políticos y axiológicos de la democracia, inexorablemente tropieza, una vez más, con los derechos humanos. La autonomía del ser humano, fundamento de los derechos humanos, requeriría que nadie tuviera que obedecer más que a sí mismo y que no estuviera sujeto a acatar lo preceptuado por otro. Pero como la complejidad de la vida social y los requerimientos de la organización del Estado no permiten, en la práctica, el ejercicio de la democracia directa, la organización política de la democracia representativa asegura que el ser humano sólo se vea compelido a obedecer a un poder para cuya constitución ha concurrido su consentimiento. La tensión entre esos extremos ha dado origen, dentro de la dialéctica democrática, al reclamo de participación directa de los representados en el ejercicio del poder público, a través de distintas modalidades, que han venido conformando diferentes formulaciones de **democracia participativa**.

Sin democracia no hay derechos humanos. Como lo he dicho, un mínimo de democracia es un presupuesto indispensable para un régimen político apegado a los derechos humanos. La democracia ofrece, en lo político, características sin las cuales determinados derechos humanos están irremediablemente vulnerados, incluso en el caso de que la mayoría de la población no sea objeto de medidas represivas concretas. Como cuestión de principio, si el fundamento del poder público resulta de una imposición al pueblo, no sujeta a su aprobación, y se define por la sola fuerza de quien lo detenta, la autonomía y la dignidad como seres humanos de los gobernados quedan irremisiblemente vulneradas. La fuente del deber de obedecer a los gobernantes se reduce a la fuerza.

Fuera de la democracia, el poder público porta en sí mismo la opresión. Cuando una minoría se arroga, sin otro título que la fuerza, la potestad de adueñarse del poder y mantenerse en el mismo sin tener en cuenta la voluntad popular, se crea un cuadro de quebrantamiento radical de los derechos humanos. No sólo porque se conculca el derecho a elegir y a ser elegido, sino porque la imposición opresiva de una minoría rompe el principio de la igualdad de derechos entre los seres humanos así como el de no discriminación; y no puede mantenerse durante mucho tiempo sino a través de la desesperanza, el miedo, la amenaza y la opresión frente a la sociedad toda, junto con la persecución activa de la disidencia, la violencia y la represión contra quienes osen traducir su desacuerdo en un peligro – o lo que los gobernantes consideren como un peligro –, contra el régimen establecido.

Sin derechos humanos tampoco hay democracia. Los derechos humanos son, en buena medida, la razón de ser de la democracia, cuyo funcionamiento no es concebible dentro de un cuadro de desconocimiento sistemático de aquellos derechos. El régimen democrático porta en sí la supremacía de los derechos humanos y su estructura como forma de gobierno no es concebible si no incluye medios, mecanismos y procedimientos enderezados hacia la protección, el respeto, la satisfacción y la garantía de los derechos humanos. En democracia, son indispensables las instituciones independientes de control, como lo son, en primerísimo lugar, el sistema judicial, y la más moderna institución del *ombudsman*, o defensoría del pueblo, para proporcionar auxilio efectivo contra los actos y omisiones abusivas del poder público.

La democracia, adicionalmente, reconoce el derecho a disentir. La minoría no está condenada a soportar pasivamente cualquier *diktat* arbitrario de la mayoría. La propia dinámica de una gestión democrática debe llevarla a ser la de la mayoría, desde el gobierno, con la minoría, desde la oposición. La democracia está llamada a funcionar como un proceso de **codeterminación** del pueblo. En primer lugar, porque los actos de la mayoría gobernante están sujetos a la crítica y a la impugnación de quienes los cuestionan, lo que sienta las bases del debate democrático, cuyo resultado dialéctico puede enmendar e incluso abatir las iniciativas de la mayoría gobernante. En segundo lugar, porque es precisamente el pueblo soberano quien está llamado a decidir periódicamente

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

cual es la orientación que ha de predominar en la interacción mayoría-minoría⁴⁵. La alternabilidad democrática así planteada se afina sobre un valor característico de una sociedad democrática, que es la **alteridad**. Cada ciudadano es un *alter ego*, cada uno tiene los mismos derechos y es virtualmente apto para elegir, ser elegido y ejercer la función pública. Para ser gobierno y para ser oposición. La alteridad entraña una elevada dosis de tolerancia por la opinión ajena y, en el caso de quienes ejercen el gobierno, de tolerancia frente a la crítica.

En el marco del Sistema Interamericano, la democracia representativa ha sido invocada por la Corte IDH como “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”⁴⁶. En efecto, el Preámbulo de la Carta de la OEA postula “que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”; el artículo 2 de la misma Carta enuncia entre los propósitos de la Organización el de “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”; y el artículo 3 reafirma como principio de la Organización que la “solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa”.

En ese contexto, la OEA adoptó la Carta Democrática Interamericana (CDI)⁴⁷, que es un referente documental inexcusable al abordar este tema dentro del ámbito de nuestro sistema regional. El artículo 1 de la Carta Democrática postula:

45 Cfr. Kielmansegg, P., cit. por Muller, J., “Fundamental Rights in Democracy”, *Human Rights Law Journal* 4, 1983, pág. 184.

46 Cfr. Corte IDH, *La expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos...* párr. 34.

47 Aprobada por la Asamblea General de la OEA, en su XXVIII Período Extraordinario de Sesiones, en Lima, Perú, el 11 de septiembre de 2001. Sobre la Carta Democrática Interamericana, cfr. Ayala Corao, C., y P. Nikken Bellshaw-Hogg, *Defensa Colectiva de la Democracia: definiciones y mecanismos*. Comisión Andina de Juristas/The Carter Center, Lima, 2006. También en inglés, de los mismos autores: *Collective Defense of Democracy: Concepts and Procedures*. Andean Commission of Juristas/The Carter Center, Lima, 2006.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla⁴⁸.

La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

No existe en la Carta de la OEA (ni en la CDI), sin embargo, una definición de **democracia**, ni de **democracia representativa**. Empero, esta última enuncia, diferenciándolos en dos artículos, lo que califica como “elementos esenciales” (artículo 3) y “componentes fundamentales del ejercicio” de la democracia representativa:

Artículo 3

Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, **el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales**; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. (Énfasis añadido).

Artículo 4

Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad son igualmente fundamentales para la democracia.

48 El derecho a la democracia queda así definido, al igual que el derecho a la autodeterminación, como un “derecho de los pueblos”, esto es, como un derecho colectivo y no como un derecho individual. Sobre el derecho a la democracia, cfr. Frank, T., “The Emerging Right to Democratic Governance”, *American Journal of International Law* 96, 46, 1992, pág. 53 y ss.; Nowak, M., *Introduction to International Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2003, pág. 46.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales ha sido proclamado, pues, como **elemento esencial** de la democracia representativa.

El artículo 7 de la CDI abona a favor de un concepto de amplio espectro sobre lo que este instrumento entiende por derechos humanos:

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

No hay, pues, democracia sin derechos humanos. La democracia política es, entonces, condición necesaria pero no suficiente para el establecimiento de la vigencia plena de los derechos humanos. La democracia se pervierte si las elecciones se conciben como un mero expediente para la conquista del poder, pero éste se ejerce sin control, fuera del contexto del Estado de Derecho. En ese sentido, la democracia y el Estado de Derecho son presupuestos indisociables para un régimen respetuoso de los derechos humanos.

El abandono de las obligaciones del Estado con relación a los derechos humanos por parte de un gobierno legítimamente electo lo desnaturaliza como régimen democrático, pues lo priva de uno de sus componentes esenciales, al tenor de la CDI. La interrogante fundamental consiste dilucidar en qué supuesto, o en qué medida, el abandono de los derechos humanos alcanza tal entidad que debe ser considerada afectada la **esencia** del sistema democrático de gobierno. Violaciones singulares a los derechos humanos, incluso si no son remediadas mediante los recursos de la jurisdicción interna, no son tema para la aplicación de la CDI, sino para la actuación de los medios domésticos de garantía y, en escala interamericana, para las de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, dentro de sus respectivas esferas de competencia.

No es fácil definir *a priori* la magnitud de las violaciones a los derechos humanos que se requiere para afectar en su esencia a la democracia. Sin embargo, pueden avanzarse algunos criterios. En primer lugar, debe tratarse de una situación **general**, que no pueda ser resuelta a través de la

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

actuación normal de los órganos de derechos humanos del sistema regional, tal como lo sugiere el artículo 8 de la misma CDI⁴⁹. Tomando prestado el lenguaje que en alguna ocasión se ha utilizado dentro del sistema de Naciones Unidas, podría entenderse como situación general aquella que **revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos**.

En segundo lugar, la gravedad de dicho cuadro también debería depender de los derechos que son objeto de violación sistemática. Lo que está en tela de juicio es la supervivencia de la legitimidad democrática de un gobierno electo al que puedan imputarse violaciones a los derechos humanos. En ese marco, no basta con violaciones singulares de los derechos humanos, incluso si son numerosas y graves, mientras no pueda establecerse que por su volumen, conexión, unidad de propósitos, importancia de los bienes jurídicos lesionados, etc., se corresponden con una política gubernamental incompatible con los deberes que están a cargo del Estado con respecto a los derechos humanos en una sociedad democrática, al punto de desnaturalizar al gobierno que practica una política semejante y desvirtuar su condición de “gobierno democrático”. En ese contexto debe situarse la afirmación según la cual, **sin derechos humanos no hay democracia**.

Esas reflexiones, por demás, están referidas a conceptos mínimos de democracia y de derechos humanos, entendidos como derechos individuales y libertades públicas. El asunto se complica cuando se incluye en el análisis el tema de los derechos económicos, sociales y culturales y sus violaciones. Más todavía cuando la injuria a los derechos humanos se origina en la pobreza crítica. El tema no estuvo ausente de la CDI, que es el referente que he asumido para esta presentación. Tímidamente, los Estados americanos han reconocido que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia” (artículo 12) y que “la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos” (preámbulo).

49 “Cualquier persona o grupo de personas que consideren que sus derechos humanos han sido violados pueden interponer denuncias o peticiones ante el sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos conforme a los procedimientos establecidos en el mismo”.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

La pobreza, en especial en América Latina, amerita una alarma y un juicio más severo que el esbozado en la CDI. Es una afrenta que alcanza el nivel de violación masiva y continuada de los derechos humanos, que desvirtúa la democracia y mina el Estado de Derecho. La liberación de la pobreza, en especial de la pobreza crítica, es el más grande desafío para la vigencia plena de los derechos humanos en el presente.

II. La liberación de la pobreza crítica

El fenómeno de la pobreza no es novedoso. No es exclusivo de los tiempos presentes, sino una presencia persistente en la historia. Tampoco es exclusivo de los países débiles o pobres, puesto que grandes potencias mundiales y países comúnmente aceptados como ricos o desarrollados, alojan grupos o minorías que la padecen. Podría decirse que la pobreza es un componente estructural de la humanidad en su organización social actual.

Tradicionalmente se ha identificado la pobreza con la carencia de recursos económicos, pero se trata de un fenómeno más complejo, que inflige sufrimientos a quienes la padecen, que desbordan con mucho el ámbito de lo meramente económico, aunque la carencia de recursos pueda ser normalmente la causa más ostensible de la miseria. La pobreza entraña privaciones originadas en dificultades económicas, pero no se agota allí, pues se trata de una condición sociocultural integral, que abarca, o al menos afecta seriamente, a la totalidad de las dimensiones de la persona que la sufre.

El tema de la pobreza, y muy en particular el de la pobreza crítica, merece un enfoque de derechos humanos. La estupenda elaboración conceptual sobre los derechos humanos que se ha venido construyendo entre luchas sociales, sustento doctrinario filosófico, jurídico y político y una destacada participación de la comunidad internacional, pierde consistencia cuando se confronta con la realidad de centenares de millones de miserables, de excluidos que ignoran incluso que tienen derechos inherentes a su dignidad. Como elocuentemente lo afirmó Imbert hace ya un cuarto de siglo, “el objetivo es contribuir a que los derechos de los

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

pobres dejen de ser pobres derechos”⁵⁰. Este enfoque, sin embargo, no ha sido fácilmente aceptado por la comunidad internacional, ni siquiera por los sistemas internacionales de derechos humanos, que han mostrado más de una vacilación al respecto (1). Sin embargo, la pobreza crítica es una fuente notoria de opresión y de violaciones múltiples a los derechos humanos, que atenta a menudo también contra la democracia y el Estado de Derecho y que, en las situaciones más críticas, afecta componentes esenciales de la democracia y del Estado de Derecho e impide una garantía satisfactoria y un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales (2).

1. La pobreza en los sistemas internacionales de derechos humanos

En su Quinto Período de Sesiones, la Asamblea General declaró formalmente que “el goce de las libertades civiles y políticas, así como el de los derechos económicos, sociales y culturales, son interdependientes”; e igualmente, en el Sexto Período, que “el hombre privado de los derechos económicos, sociales y culturales no representa a la persona humana que la Declaración Universal considera como el ideal del hombre libre”⁵¹.

La pobreza es un fenómeno multidimensional y, como tal, complejo. Su definición no es fácil, pues afecta diversos aspectos de la vida y no sólo el económico. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sugerido su inconformidad con las definiciones de la pobreza determinadas únicamente por la insuficiencia de ingresos mínimos (de uno o dos dólares de los Estados Unidos, por ejemplo) y su preferencia por enunciados más amplios, referidos a la capacidad básica de vivir con dignidad, lo que incluye el hambre, una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social⁵². En el marco de la

50 Imbert, P-H, “Réflexions sur les droits économiques, sociaux et culturels”, *Revue de droit public*, París, 1989, pág. 739.

51 Resoluciones 421 (V), Sección E, y 543 (VI).

52 Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2002, Suplemento No. 2 [E/2002/22-E/C.12/2001/17], anexo VII, párr. 7.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Carta de Derechos Humanos, debe entenderse la “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”⁵³. Esta definición fue acogida textualmente en el Proyecto de Principios Rectores sobre “Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres” (Principio 1), aprobado en 2006 por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas⁵⁴. A renglón seguido, el Proyecto agrega: “La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana, por lo que se debe dar prioridad a la adopción de medidas en los planos nacional e internacional para eliminarlas” (Principio 2).

Por su lado, Arjun Sengupta, quien fue Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, definió la extrema pobreza como “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”⁵⁵.

Dentro de la corriente de pensamiento de Amartya Sen, se ha acudido a la noción de “capacidad” para intentar una definición de la pobreza, entendiendo por capacidad aquello que la persona puede hacer o ser, sus dimensiones funcionales. El grado de bienestar según eso, se relaciona con la medida en que una persona puede hacer o ser las cosas que tiene razones para valorar como necesarias o deseables. En ese sentido, la “capacidad” se conecta íntimamente con la “libertad” y “la pobreza puede considerarse como un nivel reducido de capacidad o, como dice Sen, ‘la imposibilidad de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables’”⁵⁶.

53 Ibídem, párr. 8.

54 A/HRC/2/2 A/. HRC/Sub.1/58/36 11 de septiembre de 2006.

55 *Los derechos humanos y la extrema pobreza*, Informe presentado por el Experto independiente Sr. Arjun Sengupta, E/CN.4/2006/43 2 de marzo de 2006, párr. 58.

56 OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, pág. 7. La cita de Amartya Sen, corresponde a *Inequality Re-examined*. Cambridge, Harvard University Press, 1992, pág. 107.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

En esa perspectiva, al estar privado de su capacidad, quien padece pobreza está igualmente privado de su libertad para alcanzar los niveles mínimos de subsistencia, en el plano material o cultural. No es libre para evitar el hambre o la sed, o la enfermedad o el analfabetismo. No es libre tampoco para recibir información de toda índole o para difundir su pensamiento, o para trasladarse a cualquier punto del territorio donde habita, o para participar en el gobierno. Todas estas libertades son inherentes a la persona y a su dignidad, de modo que su privación implica la conculcación de los derechos humanos a los que dichas libertades se corresponden.

Más allá de las elaboraciones conceptuales rigurosas, el testimonio de sus víctimas arroja luz y elocuencia sobre la dimensión de un flagelo que se abate sobre el ser humano y lo socava material y moralmente. El testimonio recogido por el padre Joseph Wrésinski nos enseña:

[...] los más pobres nos dicen a menudo: no es tener hambre, no saber leer, ni siquiera no tener trabajo, la peor desdicha del hombre. La peor de las desdichas es saberse contado como un nadie, al punto que incluso tus sufrimientos son ignorados. Lo peor es el desprecio de tus conciudadanos. Porque es el desprecio lo que te tiene al margen de todo derecho, lo que hace que el mundo desdeñe lo que tú vives y lo que te impide ser reconocido como alguien digno y capaz de responsabilidades. La desgracia más grande de la pobreza extrema es la de ser como un muerto en vida a todo lo largo de la existencia⁵⁷.

Lapidariamente, en otro testimonio agrega: “Los pobres, me decía una madre, tienen que trabajar sin oficio, sin nada. **Sólo viven para no morir**. Pero eso no es vivir verdaderamente la vida, porque la vida no es así”⁵⁸. (Énfasis agregado).

57 Wrésinski, J., “Les plus pauvres, révélateurs de l’indivisibilité des droits de l’homme”, en: Commission nationale consultative des droits de l’homme, *Les droits de l’homme en questions. Livre blanc*, prefacio de Jean Pierre-Bloch. La documentation française, París, 1989, pág. 225. El padre Wrésinski, él mismo de origen miserable, creó en 1957 la primera asociación contra la exclusión de los más pobres, que más adelante daría origen al Movimiento ATD Cuarto Mundo. Bajo su iniciativa, las Naciones Unidas instauraron el 17 de octubre como Día Mundial de Rechazo a la Miseria.

58 Ibídem, pág. 228.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

La comunidad internacional ha declarado su preocupación por el fenómeno de la pobreza y la urgencia de superarlo. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, se expresó que “la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos”⁵⁹ y que “la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana”⁶⁰. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social⁶¹, los gobiernos se comprometieron a lograr el objetivo de erradicar la pobreza como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad. Por su parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), como parte de la aplicación del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. En la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a no escatimar “esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”⁶².

Sin embargo, los resultados no son especialmente alentadores. En el Informe del Secretario General, presentado en agosto de 2007 a la Asamblea General, sobre Actividades del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006),⁶³ se expresa que **los progresos obtenidos en la erradicación de la pobreza habían sido desiguales**⁶⁴. Aun cuando el Secretario General quiso imprimir alguna nota de optimismo, es obvio que los resultados globales que presentó siguen arrojando una cifra terrible para la próxima generación:

La evaluación de las tendencias de la pobreza sobre la base de los ingresos durante el Decenio señala tres conclusiones principales. En primer lugar, el número de personas que vivían en la pobreza en los países en desarrollo aumentó a

59 Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, párr. I (14).

60 Ibidem, párr. I (25).

61 Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo II.

62 Declaración del Milenio, S/RES/55/2, párr. 11.

63 A/62/267, 17 de agosto de 2007.

64 Ibidem, párr. 7.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

finis del decenio de 1990. El número total de personas que vivían con menos de 1 dólar al día en los países en desarrollo aumentó de 1.088 millones en 1996 a 1.109 millones en 1999, mientras el de aquéllas que vivían con menos de 2 dólares al día aumentó de 2.666 millones a 2.721 millones. En segundo lugar, la población que vive en la pobreza absoluta ha venido disminuyendo constantemente desde 2000. En 2004, el número de personas que vivían con menos de 1 dólar diario y 2 dólares diarios descendió a 969 millones y 2.534 millones, respectivamente. Como consecuencia, el porcentaje de la población que vivía en la extrema pobreza disminuyó del 22,7% en 1999 al 18,1%. La población que vive con 2 dólares diarios también ha disminuido, pero a un ritmo más lento, ya que muchas de las personas que escaparon a la trampa de 1 dólar diario no han podido escapar a la de 2 dólares diarios. En tercer lugar, **si continúan las tendencias actuales, se estima que en 2015 seguirá habiendo más de 800 millones de personas viviendo con menos de 1 dólar diario**⁶⁵. (Énfasis agregado).

Las Naciones Unidas, luego de ese balance no demasiado alentador, decidieron proclamar el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)⁶⁶. Reafirmaron entonces “que cada país debe asumir la responsabilidad primordial por su propio desarrollo” y que las “políticas mundiales de apoyo” deben tener “en cuenta las circunstancias de los países y respetando el control, las estrategias y la soberanía nacionales”. El Informe del Secretario General sobre Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)⁶⁷ está referido a un plan de acción centrado en el “Pleno empleo y trabajo decente para todos”, enfrentado hoy más tal vez que en la fecha del Informe, por los efectos de la crisis económica y financiera que gravita sobre el mundo.

La vinculación entre pobreza y derechos humanos se ha revelado incómoda para los gobiernos, pero es una vinculación necesaria. Teniendo presente el volumen de opresión contra la persona humana que la pobreza entraña y la función ontológica de los derechos humanos como herramienta para la liberación de la opresión, es difícil aceptar la resistencia

65 Ibidem, párr. 26.

66 Resolución de la Asamblea General, A/RES/62/205, 16 de marzo de 2008.

67 A/65/230, 6 de agosto de 2010.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

que han ofrecido los Estados para reconocer la pobreza como una causa de violación masiva de los derechos humanos. Los órganos y expertos de las Naciones Unidas han insistido en que, para acometer el combate contra la pobreza, es imperativo un enfoque de derechos humanos, pero los Estados, vale decir, los gobiernos, en su conjunto, se han rehusado a aceptar ese enfoque. Según lo informó a la Asamblea General de las Naciones Unidas el mismo Sr. Sengupta, “aunque la comunidad internacional de derechos humanos ha intentado en muchas ocasiones invocar estas fuentes del Derecho internacional para obtener el reconocimiento de los derechos y sus correspondientes obligaciones, especialmente los relativos a la eliminación de las condiciones de pobreza en el mundo, **la mayoría de los gobiernos no lo han considerado aceptable**”⁶⁸. (Énfasis añadido).

Los gobiernos, en cambio, han estado dispuestos a aceptar que declaraciones en las que se exprese que “la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana”⁶⁹, o que “las personas que viven en la extrema pobreza **tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos humanos**, incluido el de participar en la adopción de las decisiones que les conciernen y contribuir al bienestar de su familia, su comunidad y la humanidad”⁷⁰. (Énfasis añadido). Lo que no han estado dispuestos a suscribir es que la pobreza constituye un marco de privación y violación múltiple y continua de los derechos humanos de quienes la padecen. Es irónico que se reconozca que se viola la dignidad de los pobres pero no sus derechos, cuando un componente cardinal de la esencia de los derechos humanos es que son **inherentes a la dignidad de la persona humana**. Afirmar que la dignidad de la persona ha sido violada y no admitir que los derechos humanos aparejados a esa dignidad han sido vulnerados implica, en el fondo, pretender que las lesiones a la dignidad humana que derivan de la pobreza crítica son una materia ajena a las obligaciones del Estado como garante de los derechos humanos. Esto implica una contradicción flagrante con el fin del Estado como guardián del bien común, obligado como tal a proteger a los débiles

68 *Los derechos humanos y la extrema pobreza*, Informe presentado por el Experto independiente Sr. Arjun Sengupta... párr. 47.

69 Proyecto de principios rectores “Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres”, A/HRC/2/2-A/HRC/Sub.1/58/36, 11 de septiembre de 2006, párr. 2.

70 *Ibidem*, párr. 4.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

frente toda vulneración de su dignidad que obedezca a la debilidad de la víctima por su posición en la sociedad o en el Estado. Peor aún, adicionalmente se afirma, como una suerte de concesión de suyo inaceptable, que los pobres tienen derecho a disfrutar de todos los derechos humanos. ¡Cómo si pudieran no tenerlo! El tema no es el del reconocimiento de los derechos humanos de los pobres, que es un hecho adquirido para todo ser humano desde hace más de dos siglos. El problema es el de la efectividad y no el de la virtualidad de los derechos humanos. Del ejercicio tangible y no de la titularidad formal, que por sí misma, no es un escudo frente al ultraje a la dignidad de la persona humana y de sus atributos, implicado en la pobreza extrema⁷¹.

Esto explica en parte, seguramente, la cautela, o al menos la timidez, del lenguaje empleado en el Proyecto de Principios Rectores sobre “Éxtrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres”, aprobado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 24 de agosto de 2006⁷², que mantuvo, en lo esencial, el léxico aludido de la Asamblea General y se refiere varias veces a las “violaciones a la dignidad humana”. Por ejemplo, el párrafo 3 del Proyecto de Principios Rectores expresa:

2. La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana, por lo que se debe dar prioridad a la adopción de medidas en los planos nacional e internacional para eliminarlas. (Énfasis añadido).

Por su parte, el párrafo 4 expresa:

4. Las personas que viven en la extrema pobreza tienen derecho a disfrutar plenamente de todos los derechos humanos, incluido el de participar en la adopción de las decisiones que les conciernen y contribuir al bienestar de su familia, su comunidad y la humanidad.

71 Cfr. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996, párr. 176.

72 A/HRC/2/2 A/, HRC/Sub.1/58/36, 11 de septiembre de 2006. El Proyecto fue preparado por un Grupo de Expertos *ad hoc* que está integrado por Iulia Antoanella Motoc (Rumania) por Europa oriental, José Bengoa (coordinador) (Chile) por América Latina, Emmanuel Decaux (Francia) por Europa occidental, El-Hadji Guissé (Senegal) por África, y Yozo Yokota (Japón) por Asia.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

El Preámbulo del Proyecto sugiere un enfoque de derechos humanos, cuando en dos ocasiones afirma que la pobreza extrema “constituye una negación de los derechos humanos”; también se agrega en el Preámbulo que “en ciertas situaciones puede constituir una amenaza para el derecho a la vida”. Sin embargo, estas últimas expresiones también revelan **cómo se evita utilizar la común terminología jurídica que llama por su nombre a las violaciones** de los derechos humanos, sin refugiarse tras el burladero de la ambigüedad determinado por las **negaciones** o las **amenazas** a los derechos humanos⁷³. Porque las **violaciones** acarrearán responsabilidad jurídica, mientras que las meras **negaciones** o **amenazas**, no necesariamente. Ese es, en mi opinión, el problema conceptual y práctico que no se ha sabido (o querido) descifrar: **¿quién responde por las violaciones a los derechos humanos que, por sí misma, acarrea la pobreza extrema?**

Por eso las expresiones señaladas no agregan mucho, conceptualmente, sobre las consecuencias jurídicas de la pobreza. Nadie puede discutir, por más que no lo dijera ninguna declaración internacional, que la extrema pobreza y la exclusión social ofenden la “dignidad humana”; ni que los pobres tienen derechos humanos y el derecho a disfrutarlos. Tampoco que la pobreza extrema sea una negación de los derechos humanos y a menudo una “amenaza” (y mucho más que una amenaza, por cierto), contra la vida misma de quienes la padecen.

El Proyecto de Principios Rectores, desde luego, tiene gran mérito y pudiera marcar el inicio de una inflexión histórica. En primer lugar, es un punto de partida para un enfoque de derechos humanos para el tema de la pobreza, sobre el cual aún no se han alcanzado niveles aceptables de consenso. En segundo lugar, implica expresamente a los dos pactos fundamentales de Naciones Unidas con los derechos de las

⁷³ El Comité de DESC ya había mostrado una cautela parecida en su ya aludida Declaración de 2001, en la que afirma que la pobreza es una “negación de los derechos humanos” (párr. 1); y que las estadísticas sobre la pobreza “denotan violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos” (párr. 4). Sin embargo, la Declaración se cuidó de afirmar que la pobreza es una violación de los derechos humanos.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

personas que viven en extrema pobreza. En tercer lugar, aborda de manera sistemática el tema de la discriminación y la estigmatización de quienes padecen la pobreza extrema. En cuarto lugar, contiene referencia a ciertos temas críticos, como:

- el derecho de participación de los pobres en los programas contra la pobreza;
- la situación especial de la pobreza como forma de estigmatización y discriminación;
- el derecho a la identidad;
- el derecho a formar y mantener una familia;
- el derecho de los pobres a medidas especiales destinadas a proteger su vida e integridad frente a la violencia que se ejerce contra ellos y los abusos de policías y otros agentes del Estado;
- la dignidad, la vida privada, la integridad, el honor y la reputación de los pobres;
- el derecho a la alimentación, a la salud, al agua potable, a la vivienda, a la educación y a la cultura, al trabajo, a la justicia, etc.

Sin embargo, la noción de **responsabilidad**, que es el componente capital de la protección internacional de los derechos humanos, aparece diluida en el Proyecto de Principios Rectores. Afirmar que la pobreza ofende la dignidad humana, mas no los derechos humanos, o es una negación de los mismos, o evade un problema central para el enfoque integral de derechos humanos para el flagelo de la pobreza. Esta afirmación no agrega nada en materia de derechos humanos, pero en cambio si le resta un tema capital, como lo es el de la responsabilidad. Un atentado a la dignidad humana, como valor, no entraña consecuencias para el perpetrador, pero una ofensa a los derechos humanos, precisamente por ser derechos de la víctima, acarrear la responsabilidad, en sentido legal o jurídico, del infractor. El enfoque de derechos humanos impone identificar al responsable o responsables. Este concepto, sin duda, comporta delicados y difíciles

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

problemas. ¿Quién responde frente a los pobres y la pobreza y sobre qué bases jurídicas? Precisamente en esto radica el gran salto cualitativo implicado en la aparición histórica de los derechos humanos. Desde ese momento las ofensas a los valores de la dignidad de la persona caracterizados como derechos inalienables que le pertenecen, dejó de ser un mero pecado para configurarse en un hecho jurídicamente ilícito, que debe ser tratado como tal por el orden jurídico-político del Estado y por la comunidad internacional.

En ese marco debemos formularnos varias preguntas y tratar de encontrar caminos para responderlas: ¿es la pobreza únicamente un problema social grave y una inmoralidad en el plano humanitario, o es un hecho jurídicamente reproducible e ilícito en cuanto priva a quienes la sufren de los bienes jurídicos protegidos por los derechos humanos? Y, de ser un hecho jurídicamente ilícito, ¿quién es el responsable de la infracción, quién repara y cómo se repara el daño causado por la pobreza? ¿Cuál es el evento generador de la pobreza como fuente de violación de los derechos humanos? ¿Quiénes son titulares de deberes con respecto a la erradicación de la pobreza y a qué título? ¿Cabe establecer un régimen de responsabilidad objetiva con respecto a la pobreza? ¿Cuáles son las modalidades específicas de la reparación por las violaciones a los derechos humanos que la pobreza acarrea? ¿De qué manera puede garantizarse que los pobres tendrán acceso a los mecanismos para hacer valer la responsabilidad? ¿Qué particularidades debe tener la reparación para que cumpla su finalidad restitutoria de los daños causados?

Obviamente, las causas de la pobreza y los remedios que puedan arbitrarse para remediarla, son temas complejos y responden a múltiples sujetos. Los dilemas sobre la responsabilidad por las violaciones a los derechos humanos que surgen de la pobreza extrema son numerosos. Por ejemplo, de conformidad con la teoría general de la responsabilidad internacional y las diferentes convenciones internacionales sobre derechos humanos, el Estado es responsable por toda violación a los derechos humanos que ocurra dentro de su jurisdicción y está obligado a repararla, siempre que le sea imputable, según el Derecho internacional. Sin embargo, por otro lado, la mayor parte de quienes padecen pobreza extrema viven bajo la jurisdicción de países también muy pobres, los cuales, con buenas razones en muchos casos,

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

pueden cuestionar la imputabilidad exclusiva de la pobreza y, además, no están en condiciones de reparar las violaciones a los derechos humanos que ella ocasiona, de modo que excluir a otros Estados y a la comunidad internacional de la obligación de reparar, no es justo ni realista.

En ese contexto, tiene sentido que el párrafo 5 del Proyecto de Principios Rectores apunte hacia una obligación colectiva que indique que “[l]os Estados y la comunidad internacional, así como todos los órganos de la sociedad en los planos local, nacional, regional e internacional, tienen la obligación de actuar con eficacia para acabar con la extrema pobreza”. Sin embargo, una obligación colectiva es difusa, lo que acarrea que la responsabilidad por infringirla lo sea aún más:

Los Estados, la comunidad internacional, las organizaciones intergubernamentales, las empresas nacionales y transnacionales y las organizaciones no gubernamentales, entre otros, deben tener en cuenta y respetar plenamente los derechos humanos, en particular los principios enunciados en el presente texto. La violación de esos derechos, sea como resultado de una negligencia o de una decisión deliberada, se considerará una violación de los derechos humanos, y sus autores deberán responder de esa violación, con las consecuencias jurídicas que se deriven.

La dificultad para establecer mecanismos jurídicos para determinar responsabilidades igualmente jurídicas con respecto a la erradicación de la pobreza, también ha sido constatada por el Comité de DESC:

[...] el enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en los derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos. [...] En lo que respecta a otros responsables, éstos deben determinar qué mecanismos de atribución de responsabilidades son más apropiados en su caso concreto. Sin embargo, sean cuales fueren, esos mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces⁷⁴.

74 Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 14.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

Es claro, no obstante, de acuerdo con la parte sustantiva del Proyecto de Principios Rectores, que lo que está en juego son los derechos humanos de los pobres y que la dificultad radica en determinar cómo se traduce la responsabilidad que corresponde a su persistente violación. También aborda el Proyecto los temas críticos antes enunciados, que conforman un catálogo de los derechos humanos cuya violación en perjuicio de los más pobres es monstruosa y notoria. Sin embargo, ese cuadro macizo de violaciones es designado tímidamente “violaciones a la dignidad humana”, **como si estuviéramos todavía en vísperas de la juridificación de los derechos humanos.**

No podemos resignarnos a contentarnos con este enfoque. Primero, porque el Estado contemporáneo está obligado a respetar, garantizar, proteger y satisfacer los derechos humanos, obligaciones que se incumplen si se ignoran las ofensas a sus derechos fundamentales que sufren los pobres a causa de la pobreza. Esas obligaciones tienen normalmente su fuente tanto en el Derecho interno (la Constitución) como en el internacional, de modo que su incumplimiento es virtualmente un hecho ilícito nacional e internacional. La formulación de las políticas del Estado frente a la pobreza y la actuación de sus órganos y funcionarios en ese marco, están condicionados y direccionados por esas obligaciones. Segundo, porque la existencia de un cuadro crítico de pobreza extrema en la sociedad comporta una estructura opresiva que mina el cuerpo social como tal y que, por lo tanto, impide radicalmente que en esa sociedad pueda alcanzarse, ni siquiera virtualmente, una garantía satisfactoria ni un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales.

Creo muy difícil que puedan hallarse respuestas prácticas y eficaces dentro del concepto clásico y ortodoxo de la responsabilidad por hecho ilícito, que requiere la comprobación de la violación de una norma jurídica por parte del Estado responsable, para que éste quede obligado a reparar los daños que esa infracción haya acarreado a la víctima. En primer lugar, porque es muy difícil jurídicamente atribuir a un Estado un hecho ilícito cuyo efecto sea la pobreza. Será siempre posible atribuirle responsabilidad, por acción u omisión, sobre las violaciones a ciertos derechos, como

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

la no discriminación o el debido proceso, frecuentemente vulnerados por la pobreza y la exclusión; en cambio, la atribución de responsabilidad por la pobreza, considerada como un hecho ilícito internacional, tropieza con dificultades jurídicas y políticas insuperables.

Deberían entonces explorarse otras vías, en el campo de la responsabilidad sin hecho ilícito u objetiva, donde basta establecer el daño y su vinculación con la actividad del responsable para que la obligación de reparar surja y sea exigible. En los orígenes de algunos regímenes de responsabilidad objetiva en el Derecho internacional ha estado la existencia de daños que se reconocían injustos, pero con respecto a los cuales el Estado al cual podrían reclamársele no estaba dispuesto a aceptar que se le imputara un hecho jurídicamente ilícito, pero en cambio sí podía acceder a indemnizarlos por razones humanitarias, lo cual es el embrión de la responsabilidad sin hecho ilícito⁷⁵.

2. Pobreza y derechos humanos

En el área jurídico-política, he identificado tres precondiciones o presupuestos sin los cuales la realización efectiva de los derechos humanos no es posible, incluso si algunos de ellos no son violados. Esas condiciones son la autodeterminación, el Estado de Derecho y la democracia. En ausencia de esos presupuestos nunca podrá alcanzarse un grado razonable de goce efectivo de los derechos humanos por el cuerpo social en su conjunto ni de cada uno de sus componentes individuales.

⁷⁵ Así ocurrió, por ejemplo, con ciertas experiencias atmosféricas con armas atómicas, con respecto a las cuales los Estados que las emprendieron no estuvieron jamás dispuestos a reconocer la existencia de un deber jurídico, a su cargo, de reparar los daños que ellas hubieran podido causar. No obstante, en ciertos casos (como las cantidades pagadas por los Estados Unidos en el caso del buque *Fukurya Maru*) se han versado sumas “a título gracioso y por razones humanitarias”, lo que constituye, de hecho, la admisión de una separación más o menos total, entre el problema de la legalidad de una cierta actividad internacional y el concerniente a la reparación de los daños que de ella pudieran resultar. Esta solución, política y práctica, sentó bases para la concepción jurídica de una reparación a las víctimas sin que estuviera establecido un hecho ilícito del obligado a reparar, que es, precisamente, una nota fundamental de la responsabilidad objetiva.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

El mismo valor de presupuesto debe reconocerse, en el área socio-económica, a la liberación de la pobreza. La pobreza crítica asfixia colectivamente los derechos humanos al mismo título que la carencia de autodeterminación, democracia o Estado de Derecho. Esto, de nuevo, no significa que todos los integrantes de la sociedad están privados de todos sus derechos humanos y ni siquiera que todos los derechos de todos los pobres son conculcados. Lo que expresa esta afirmación es que los derechos humanos y los valores democráticos no están inevitablemente vulnerados en una sociedad minada por la pobreza extrema. Ese contexto afecta, priva o amenaza los derechos humanos tanto a los que padecen directamente la pobreza como a todos los que viven en una sociedad humanamente mutilada. Los priva de sus derechos económicos, sociales y culturales, pero no sólo de ellos. En un cuadro de pobreza crítica, la vida, la integridad y la seguridad de los pobres se encuentran en un grado de vulnerabilidad tal que equivale a su violación continuada. La libertad sufre el más ultrajante de los gravámenes, la de quien vive sólo para no morir y en esa lucha diaria se agota su libertad.

Los instrumentos fundamentales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos establecen un vínculo entre la **justicia social** y los derechos humanos, cuya importancia no se ha explorado, ni por la doctrina ni por la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos, como órganos del mismo Sistema. Los Preámbulos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, reafirman el propósito de las Estados Partes “de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”. Una afirmación idéntica se encuentra en el Preámbulo de la Carta de la OEA, mientras la CID asevera que “los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social son intrínsecos a la democracia” (Preámbulo). La jurisprudencia de la Corte y de la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos no ha extraído consecuencias de estas menciones, al menos de manera explícita, pero ellas ofrecen

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

un potencial importante para la construcción de un enfoque de derechos humanos para la pobreza.

Para los efectos de esta presentación, entenderé la justicia social como la calidad de una sociedad organizada de una manera justa, lo que implica que sus miembros pueden vivir e interactuar de manera consistente con la dignidad de la persona humana. Desde este ángulo, la justicia social es una cuestión de derechos humanos, **en un sentido positivo**. En primer lugar, porque implica que el Estado debe organizarse para proteger, respetar, satisfacer y garantizar todos los derechos humanos. En segundo lugar, porque se requiere que toda persona tenga acceso no sólo virtual sino real a los bienes individuales y sociales que están contenidos en los derechos humanos, en particular la vida, libertad, seguridad, acceso a la justicia, participación en los asuntos públicos, el trabajo y un nivel de vida decente, que incluye los niveles mínimos de educación, salud, etc. Tercero, porque implica que el Estado se organice para proteger y defender a todas las personas que sufren violaciones de derechos humanos. En este sentido, la justicia social es más que una distribución equitativa de la riqueza y una cuestión de política y de gasto público. Es una cuestión de organización del Estado y de la sociedad para preservar, dentro de los valores de la democracia, los atributos de la dignidad humana, cuya expresión jurídica son los derechos humanos.

Desde otra perspectiva, entendida **en sentido negativo**, la justicia social también genera consecuencias en materia de derechos humanos. La **injusticia social**, en cuanto acarrea y comprende la exclusión, la pobreza crítica y la privación de bienes sociales fundamentales, normalmente implica violaciones de los derechos humanos, que pueden ser de la máxima gravedad.

Una sociedad minada por la injusticia social, como ocurre con aquéllas donde existe un volumen desmedido de pobreza crítica, es una sociedad oprimida cuya liberación se traduce en la conquista de la justicia social, es decir, de la organización de la sociedad de una manera justa, lo que implica que sus miembros pueden vivir e interactuar de manera consistente con la dignidad de la persona humana.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

En la determinación del volumen crítico de injusticia social o de pobreza necesario para contaminar a la sociedad en su conjunto, me parece apropiado, nuevamente, el recurso a la vieja fórmula empleada por la extinta Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a la Minorías de la ONU, es decir, un grado de injusticia social que **revele un cuadro persistente de violaciones graves, manifiestas y fehacientemente comprobadas de los derechos humanos, civiles, políticos económicos, sociales y culturales**. En cuanto a éstos últimos, recordamos que el Comité de DESC ha subrayado que los Estados tienen a su cargo la obligación mínima e inmediatamente exigible y no condicionada a la existencia de recursos disponibles “de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”⁷⁶.

En numerosas oportunidades Nelson Mandela afirmó que la pobreza crítica es una nueva faz de la esclavitud y del *apartheid*, y en verdad esta afirmación encuentra sustento. La pobreza crítica, como la esclavitud y el *apartheid*, es una causa de opresión que no encuentra fundamento en la naturaleza humana sino que viene impuesta a sectores de la población desde su nacimiento como consecuencia de determinado orden social. En segundo lugar, la pobreza crítica, al igual que la esclavitud y el *apartheid*, se caracteriza por segregar a un sector relevante de la sociedad, especialmente débil y vulnerable, que queda fácilmente expuesto a formas de opresión vinculada con su utilización abusiva para satisfacer necesidades e intereses que les son ajenos, sin compensación razonable. Como acertadamente lo ha apuntado Nino, la opresión encuentra su fuente a menudo en “la práctica de muchos de utilizar a sus congéneres como otro tipo de recursos, sea para asegurar su propio bienestar, sea para materializar una visión peculiar del bien absoluto”⁷⁷. Se trata de formas abusivas de utilitarismo de otros seres humanos, que encuentra el mejor caldo de cultivo en la existencia de grupos de seres humanos expuestos a la mayor vulnerabilidad, que carecen de todo, incluso de ciudadanía efectiva, desde su nacimiento y que son insumo natural para la opresión causada por la explotación. De la esclavitud y el *apartheid* podía decirse que

⁷⁶ Comité DESC, Observación General No.3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, E/1991/231990, párr. 10.

⁷⁷ Nino, C. S., *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación...* pág. 1.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

sus víctimas vivían sólo para no morir y que vivir no es así, como de la pobreza dijo una madre pobre en el testimonio recibido por el padre Wresinzky. La esclavitud y el *apartheid*, sin embargo, fueron y son objeto de deslegitimación por la comunidad internacional y numerosas convenciones se han suscrito para asegurar su abolición. La opresión que tiene su origen en la pobreza, en cambio, no es considerada por un sector relevante de la comunidad internacional (la mayor parte de los países ricos) como un tema jurídico, y mucho menos que tenga relación con los derechos humanos.

Desde otro ángulo, la democracia representativa, en su versión minimalista como mero procedimiento para elegir libremente al gobierno, y el concepto tradicional de Estado de Derecho, sufren un descalabro como entorno apropiado para el florecimiento de los derechos humanos cuando la pobreza crítica alcanza un umbral relevante en la sociedad, al punto que se desvirtúan como presupuestos de los derechos humanos.

No cabe hablar con propiedad de democracia o de una sociedad democrática si en ella impera la pobreza crítica, la cual, por definición, excluye a los pobres de la participación real en la gestión de los asuntos públicos y del goce de los beneficios de la participación política. Ni tan siquiera en el plano meramente instrumental o procesal las herramientas de la democracia logran configurar una representación popular que incluya a todos, que se traduzca en la representación de todas las capas de la sociedad. Adicionalmente, un concepto de democracia limitado a lo instrumental, a la definición y aplicación de reglas de juego abstractamente idóneas para definir electoralmente el ejercicio del gobierno, puede pervertirse gravemente si renuncia a vincularse estrechamente con los fines del Estado y con la resultante económico-social de las políticas públicas. La democracia no puede reducirse a una cuestión procesal, a un mecanismo de tomar el poder mediante el voto y a organizar formalmente el ejercicio del poder público conforme a reglas de legítima representatividad, pero donde se tiene por dogma que el potencial de cada individuo basta para salvaguardar su dignidad en todas las contiendas que se ventilan dentro del marco formal de la ley. Donde se presume de manera irrefragable que la capacidad de superación individual es el antídoto contra todas las desigualdades. ¡Qué gane el mejor!

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

La democracia que no combate con eficacia la exclusión y la pobreza se niega a sí misma. ¿Qué existencia real tiene la democracia en una sociedad oprimida por la pobreza crítica? ¿Qué efectividad real tiene el derecho a elegir y a ser elegido, o a participar en los asuntos públicos directamente? ¿Cómo ejercen los excluidos el derecho de asociación? ¿Por qué medios pueden difundir información, ideas o su propio pensamiento?

Para que el *dictum* de Lincoln, que identificó la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, sea una realidad social y política y no un mero ensueño poético, es indispensable erradicar la exclusión masiva que la pobreza crítica acarrea. Más aún, un sistema de gobierno, un sistema político, como lo es la democracia, no puede desentenderse de los fines del Estado moderno, no puede desentenderse de un compromiso ontológico con el bien común, y la erradicación de la pobreza crítica en una sociedad que la padece es un imperativo apremiante del bien común⁷⁸. Adicionalmente, la frustración de las esperanzas de las masas que padecen pobreza crítica sobre lo que hará el gobierno representativo para erradicar ese flagelo, rompe el vínculo de la representatividad efectiva y destruye el compromiso colectivo con las instituciones democráticas, creando el caldo de cultivo para su abolición, incluso con la aprobación mayoritaria del pueblo pobre.

La aproximación crítica a la democracia desde la perspectiva de la exclusión no es novedosa. Como tampoco se trata de negar ni de abolir la democracia en su dimensión instrumental, el quid del asunto, la fuente de las dificultades y los retos subyacentes, es el diseño de formulaciones concretas para perfeccionar la democracia o, como lo apunta el profesor Gerardo Caetano en sesiones anteriores de este mismo ejercicio, **democratizarla**, que incluye la descentralización que estimule el ejercicio efectivo de la ciudadanía, la simplificación del Estado que facilite el empoderamiento de los excluidos, entre otras cosas para superar la exclusión, así como la definición institucional de la solidaridad. También acá el enfoque de derechos humanos puede ser no sólo

78 La Corte Suprema de Canadá, por ejemplo, en su decisión sobre la secesión de Quebec, afirmó que “Democracy is not simply concerned with the process of government. On the contrary, [...] democracy is fundamentally connected to substantive goals”. Corte Suprema de Canadá, *Reference Re Secession of Quebec*... párr. 64.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

prometedor sino imperativo. Porque numerosos componentes de la democratización de la democracia tienen con certeza los contornos propios de los derechos humanos.

El Estado de Derecho no sale mejor parado al contrastarlo con la realidad de la pobreza crítica. He dicho antes en esta disertación, que el Estado es el garante de los derechos humanos y éstos tienen, por lo tanto, una vocación universalizante con respecto a todas las actuaciones del Estado. Son al mismo tiempo límites y lineamientos para el ejercicio del poder público. Por eso choca que se pretenda discernir entre derechos de primera y derechos de segunda a la hora de juzgar el cumplimiento de los deberes y las funciones del Estado con respecto a los derechos humanos, a **todos** los derechos humanos. También luce como un espejismo y casi como una frivolidad, la noción de imperio de la ley y de Estado garante de los derechos humanos para quien está tan excluido del ámbito del Estado, y que ni siquiera sabe que tiene derechos.

Este no es un tema teórico, meramente reivindicativo o intrascendente. **La mayor forma de opresión de nuestro tiempo es la pobreza extrema.** La pobreza es hoy, por lo mismo, el reto más importante para los derechos humanos. La pobreza abate todos los derechos humanos y no sólo los económicos sociales y culturales. Pero sin alcanzar un nivel mínimo de satisfacción de éstos, es imposible que los pobres dejen de ser pobres.

Conclusiones

Como garante último de los derechos humanos, el Estado está naturalmente llamado a responder por las violaciones a los derechos humanos ocurridas dentro de su jurisdicción. Asimismo, lo que está en juego no son meras aspiraciones de los pobres sino **derechos humanos**. ¿Puede afirmarse la existencia de un derecho individual a no ser pobre? Me inclino por una respuesta negativa, como lo sería si la pregunta estuviera referida a un derecho individual a vivir en un Estado soberano y no en un territorio colonial, o un derecho individual a vivir en democracia o bajo un Estado de Derecho. Tampoco es evidente que, en todos esos casos, exista un derecho individual a la autodeterminación, la democracia o el Estado de Derecho, pero es claro que la privación de esos entornos impide, así sea virtualmente, la garantía satisfactoria

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

y el razonable goce efectivo de los derechos humanos, tanto por el cuerpo social en su conjunto como por cada uno de sus componentes individuales, incluso aquéllos que no sufren violaciones concretas en sus derechos humanos por obra del colonialismo, la tiranía o la arbitrariedad.

La democracia y el Estado de Derecho, por su parte, no son fórmulas acabadas, que se conquistan por el solo hecho de elegir el gobierno o tener un régimen constitucional formal que consagre la separación de poderes, el principio de legalidad, la supremacía de la Constitución y la garantía de los derechos humanos. Democracia y Estado de Derecho están sujetas al deterioro hasta llegar a ser fachadas de regímenes antidemocráticos o arbitrarios. La determinación del grado crítico de ese deterioro es una cuestión de *quantum*, hasta el punto en que los factores negativos suman una masa crítica que desvirtúa la democracia o el Estado de Derecho, y que no es fácil definir *a priori*, sino en cada caso.

Algo parecido ocurre con la justicia social o, si se quiere, con la injusticia social. Cuando la injusticia social alcanza un volumen crítico, en cuya determinación la masa de pobreza crítica es determinante, el cuerpo social en su conjunto queda afectado por la patología de la opresión, la desigualdad y la discriminación. Al mismo título que la autodeterminación, que la democracia y el Estado de Derecho (establecido plenamente o con un promedio aceptable de vigencia de sus componentes esenciales), la justicia social, en un nivel mínimo compatible con la dignidad humana, son presupuesto o condiciones sin las cuales no es virtualmente posible la garantía satisfactoria ni el razonable goce efectivo de los derechos humanos, tanto por el cuerpo social en su conjunto como por cada uno de sus componentes individuales, incluso aquéllos que no sufren violaciones concretas en sus derechos humanos por obra de la injusticia social

La liberación de la pobreza no agota en ese punto su vínculo con los derechos humanos. En una dimensión individual, puede afirmarse **un derecho a la oportunidad de salir de la pobreza en condiciones de igualdad y no discriminación; e igualmente un derecho a ser protegido contra las consecuencias de la pobreza sobre los derechos humanos**. No se trata, es verdad, de nuevos derechos, sino

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH

de expresiones particulares de derechos universales cuyo efectivo goce se deniega a los más pobres. Como lo ha afirmado Emmanuel Decaux, “no se trata de inventar nuevos derechos para los pobres, sino de hacer verdaderamente efectivos para todos los derechos proclamados en los grandes textos”⁷⁹. Tampoco se trata de reconocer privilegios, de promover discriminación positiva o políticas asistenciales a menudo contagiadas de clientelismo político. El objeto de la acción de los Estados no ha de ser el de tratar a los pobres como un **objeto de medidas** de ayuda, de socorro y de control, sino como **sujetos de derecho** que, con su participación y su propio esfuerzo, encuentren la oportunidad de salir de la exclusión y ser ciudadanos a parte entera.

Si el tema de principios es claro, el práctico también lo es. Los atributos de la “dignidad humana” menoscabados por la pobreza no son otros que los derechos humanos. En cuanto a los bienes que deben salvaguardarse frente al flagelo de la pobreza, la protección internacional de los derechos humanos ha ocupado la atención de la comunidad internacional organizada y de la sociedad civil por más de medio siglo. No tiene caso buscar otros mecanismos. En cuanto a **garantizar** que esos atributos serán verdaderamente salvaguardados, no hay camino mejor que el de la **responsabilidad** en sentido jurídico, que en el caso de los derechos humanos y sus violaciones corresponde a los Estados. Esta es, paradójicamente, la razón por la cual los gobiernos evaden el enfoque de derechos humanos en relación con la pobreza. Es necesario descifrar, en términos jurídicos, los dilemas, las dificultades y las paradojas que ofrece el tema de la responsabilidad, incluido el de los sujetos obligados y las modalidades de la reparación, llamada a ser restitutiva y no compensatoria.

El tema de la pobreza y su enfoque de derechos humanos es todavía una lista de preguntas, teóricas y prácticas, mucho más larga que la lista de respuestas. En ese sentido, se trata de un área en la que la tarea docente es inseparable de la investigación. La enseñanza ha de ser activa y comportar un sentido de pesquisa, en un proceso que no puede agotarse en la transmisión de conocimiento sino que adquiere sentido en

⁷⁹ Decaux, E., “Les droits des pauvres: une Pierre blanche sur un long chemin”, *Revue des droits fondamentaux*, No. 5, janvier-décembre 2005, París, 2005.

LA POBREZA EN LA PERSPECTIVA DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

la medida en que es creador de conocimiento. Una enseñanza enfocada en la construcción del saber más que en pretender transmitirlo. Ese es un reto específico para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, como entidad académica de derechos humanos.

Pobreza extrema y derechos humanos es el gran tema y el gran desafío conceptual, empírico y político del quehacer en materia de derechos humanos en nuestra región (y en el mundo entero). Todas las conquistas alcanzadas con la abolición de las dictaduras militares de los sesenta, los setenta y los ochenta, son frágiles y verán cuestionada su utilidad si la catastrófica situación de los derechos humanos de las decenas de millones de seres humanos que padecen de pobreza extrema en este hemisferio no es atendida con el mismo sentido de urgencia en los resultados con la que se emprendió la tarea de restablecer la democracia y el pleno ejercicio de los derechos individuales y las libertades públicas. Para ese fin, es necesario crear y sembrar la conciencia de que cuando hablamos de la pobreza y su erradicación también estamos hablando de los derechos humanos, de su protección, de su respeto, de su satisfacción y de su garantía y de las obligaciones correspondientes de los Estados en este ámbito. También estamos hablando, en fin, de la democracia misma y su consolidación. Esos son los retos a cuya altura debe estar la actividad académica que el IIDH se propone con el enfoque actual de su programa académico, en cuyo contexto emprendemos esta discusión hacia la reconceptualización de la democracia dentro de un marco de derechos humanos, inclusión, participación ciudadana y combate a la pobreza.