

# DERECHO INTERNACIONAL Y POBREZA

Especial atención al Sistema Interamericano de  
Derechos Humanos



RUTH MARTINÓN QUINTERO

*Profesora contratada doctora área Derecho internacional público y  
Relaciones internacionales de la Universidad de la Laguna*

# DERECHO INTERNACIONAL Y POBREZA

Especial atención al Sistema  
Interamericano de Derechos Humanos

III ARANZADI

© Ruth Martín Quintero, 2024

© Editorial Aranzadi, S.A.U.

**Editorial Aranzadi, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es

<https://www.aranzadilaley.es>

**Primera edición:** 2024

**Depósito Legal:** M-11537-2024

**ISBN versión impresa:** 978-84-1162-906-5

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1162-907-2

**Incluye soporte electrónico**

Diseño, Preimpresión e Impresión: Editorial Aranzadi, S.A.U.

*Printed in Spain*

Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de I+D+i de Generación de Conocimiento, titulado Sostenibilidad ambiental, social y económica de la administración de justicia. Retos de la Agenda 2030 (SOST JUST 2030), con referencia PID2021-126145OB-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ y «FEDER Una manera de hacer Europa»; y del proyecto «Teorías de la justicia y derecho global de los derechos humanos» (PID2019-107172RB-I0 0). Financiado por la Agencia Estatal de Investigación (Ministerio de Ciencia e Innovación) AEI/10.13039/501100011033.

Gran parte del estudio que dio lugar a esta monografía se realizó en una estancia de investigación en la Facultad de Derecho de la Universidad de Leipzig entre septiembre y diciembre de 2023.

© **Editorial Aranzadi, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Editorial Aranzadi, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

EDITORIAL ARANZADI no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, EDITORIAL ARANZADI se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

EDITORIAL ARANZADI queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

EDITORIAL ARANZADI se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Editorial Aranzadi, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

*Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.*

Declaración Universal de los Derechos Humanos, Preámbulo, 1948

*Statistics give us the numbers we account for addressing inequalities, but they fail to convey the humiliation, the hopelessness, the lack of dignity involved. Listening to a family living in absolute poverty it is this lack the speak of: the lack of self-respect, the indignity and humiliation of a refugee camp, the invisibility of being homeless, the helplessness in the face to violence, including violence caused by those in uniform who should protect.*

MARY ROBINSON, 2004

*Los derechos humanos no son un lujo. Se aplican a todos y cada uno de nosotros y nos llevan a hacernos humanos. Y es la herramienta para luchar contra la opresión, la desigualdad, la pobreza, los grandes problemas de nuestro tiempo, como el cambio climático y lo digital.*

VOLKER TÜRK, 2023



## Índice General

	<i>Página</i>
ABREVIATURAS.....	13
INTRODUCCIÓN .....	15
CAPÍTULO 1	
<b>POBREZA Y DESARROLLO, O EL ABORDAJE ESTRUCTURAL CONTRA LA POBREZA .....</b>	
	19
1. Fundamentos del desarrollo en el Derecho internacional. Conceptos.....	20
2. Evolución de la noción y las políticas de desarrollo .....	26
3. El desarrollo en la era de la globalización y la Agenda 2030	36
4. Reflexiones preliminares .....	41
CAPÍTULO 2	
<b>DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS: ¿DEL DESENCUENTRO A LA RECONCILIACIÓN?.....</b>	
	43
1. Agenda del desarrollo vs. agenda de los derechos humanos	45
2. El derecho al desarrollo.....	53
3. Seguridad humana, desarrollo y derechos humanos .....	61
4. Los derechos humanos en las grandes declaraciones de de- sarrollo .....	65
5. Reflexiones preliminares .....	69

## CAPÍTULO 3

<b>LA POBREZA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS</b> .....	71
1. <b>Una aproximación general</b> .....	73
2. <b>Los derechos económicos, sociales y culturales</b> .....	80
3. <b>Pobreza, principio de igualdad y no discriminación, y DESC</b> .....	86
4. <b>Las ventajas del DIDH en la lucha contra la pobreza</b> .....	92
5. <b>Reflexiones preliminares</b> .....	95

## CAPÍTULO 4

<b>LA POBREZA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. (I) MARCO GENERAL</b> .....	97
1. <b>La pobreza y los derechos humanos en la Organización de Estados Americanos</b> .....	98
2. <b>La pobreza en el sistema de fuentes del SIDH. El Protocolo de San Salvador</b> .....	102
3. <b>La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la pobreza a través de los DESC</b> .....	108
4. <b>Hablando directamente de pobreza y derechos humanos</b> ..	111
4.1. <i>La pobreza afecta y puede constituir violación de todos los derechos humanos</i> .....	115
4.2. <i>Pobreza, principio de igualdad y no discriminación, y vulnerabilidad</i> .....	117
4.3. <i>Acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza</i> ...	119
4.3.1. Los obstáculos económicos .....	120
4.3.2. El debido proceso administrativo. ....	121
4.3.3. El debido proceso legal en procesos relativos a los DESC .....	122
4.3.4. Tutela judicial efectiva en materia de DESC .....	122

	<i>Página</i>
<b>5. Reflexiones finales</b> .....	123

**CAPÍTULO 5**

<b>SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y POBREZA. (II) DESC Y POBREZA EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS</b> .....	125
---	-----

<b>1. El artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador</b> .....	126
<b>2. Los DESC por conexión</b> .....	128
2.1. <i>El derecho a la vida (art. 4 CADH)</i> .....	129
2.2. <i>El derecho a la integridad física (art. 5 CADH)</i> .....	133
2.3. <i>El derecho a la libertad de asociación (art. 16 CADH)</i> .....	135
2.4. <i>El derecho a la propiedad (art. 21 CADH)</i> .....	137
2.5. <i>El derecho de acceso a la justicia (proceso equitativo y recurso efectivo) (arts. 8 y 25 CADH)</i> .....	141
<b>3. El artículo 26 CADH. Más allá del desarrollo progresivo de los DESC</b> .....	143
<b>4. Defensa y crítica de la justiciabilidad directa de los DESC a través del artículo 26 CADH</b> .....	151
<b>5. Reflexiones preliminares</b> .....	153

**CAPÍTULO 6**

<b>SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. (III) PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN Y POBREZA EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS</b> .....	155
---	-----

<b>1. Casos de discriminación por posición económica</b> .....	157
1.1. <i>Caso Hacienda Brasil Verde vs. Brasil</i> .....	158
1.2. <i>Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala</i> .....	160
1.3. <i>Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil</i> .....	161

	<i><u>Página</u></i>
1.4. <i>Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras</i> . . . . .	162
1.5. <i>Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala</i> . . . . .	163
<b>2. Estudio de los casos</b> . . . . .	<b>164</b>
2.1. <i>La responsabilidad estatal ante las violaciones de derechos humanos por particulares</i> . . . . .	165
2.2. <i>El contexto</i> . . . . .	167
2.3. <i>La discriminación estructural (histórica)</i> . . . . .	170
2.4. <i>La noción de grupo vulnerable</i> . . . . .	173
2.5. <i>La responsabilidad estatal frente a la vulnerabilidad y la discriminación estructural</i> . . . . .	176
2.6. <i>La igualdad material del artículo 24 CADH</i> . . . . .	179
<b>3. Reflexiones preliminares</b> . . . . .	<b>183</b>
CONCLUSIONES . . . . .	185
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	191

*Libro electrónico. Guía de uso*

## *Abreviaturas*

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AGNU	Asamblea General de Naciones Unidas
AGOEA	Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CDH	Consejo de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNU	Carta de Naciones Unidas
Comité DESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
COEA	Carta de la Organización de los Estados Americanos
CSEr	Carta Social Europea revisada
DCP	Derechos civiles y políticos
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
DESCA	Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
ECOSOC	Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas
IDH	Índice de Desarrollo Humano
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ODM	Objetivos del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONG	Organizaciones no gubernamentales
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REDESCA	Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

## Introducción

El primer Objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030<sup>1</sup> es poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo. Aunque su primera meta define la pobreza en términos de ingresos (identifica la pobreza extrema con un ingreso inferior a 2,15 dólares por persona al día según la paridad del poder adquisitivo de 2017<sup>2</sup>), desde hace décadas se entiende que la pobreza es un fenómeno multidimensional y su medición debe atender a ello.

El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global mide la pobreza multidimensional aguda en más de 110 países. Para ello, analiza las privaciones de cada persona mediante un conjunto de diez indicadores que abarcan tres dimensiones con idéntica ponderación: salud, educación y nivel de vida. Al identificar tanto quién es pobre como en qué aspectos lo es, el IPM global complementa la tasa de pobreza internacional medida en términos monetarios. En el IPM global se considera que las personas están en situación de pobreza multidimensional si sufren privaciones en la tercera parte o más de esos diez indicadores<sup>3</sup>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Iniciativa sobre Pobreza y Desarrollo Humano de Oxford (OPHI) de la Universidad de Oxford presentaron en julio de 2023 la última actualización del IPM, con estimaciones sobre 110 países. El informe demuestra que la reducción de la pobreza es un objetivo alcanzable. Sin embargo, la falta de datos completos sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 dificulta el análisis de las posibles repercusiones en un futuro inmediato<sup>4</sup>.

1. AGNU, *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 por el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.
2. NACIONES UNIDAS. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
3. OPHI y PNUD, *Índice de Pobreza Multidimensional Global 2021. Desvelar las disparidades de etnia, casta y género*, 2021, p. 3.
4. PNUD Colombia, Veinticinco países redujeron a la mitad la pobreza multidimensional en un periodo de 15 años, aunque todavía hay 1,100 millones de personas en situación de pobreza, 2023.

Estos datos esconden grandes disparidades. India, China e Indonesia, países inmensamente poblados, han logrados grandes avances<sup>5</sup>, mientras según la actualización de 2023, 1.100 millones (poco más del 18 por ciento de una población de 6.100 millones de personas) viven en situación de pobreza multidimensional aguda en esos 110 países. Aproximadamente, cinco de cada seis personas en situación de pobreza viven en África Subsahariana (534 millones) y en Asia meridional (389 millones). Es especialmente preocupante la situación en los pequeños estados insulares en desarrollo, en los países en situaciones de conflicto y posconflicto, y en algunos países de ingresos medios. Hay que tener en cuenta que casi dos terceras partes de todas las personas pobres (730 millones) viven en países de renta media, de modo que es fundamental actuar también en ellos<sup>6</sup>.

Aun siendo conscientes de la importancia de la obtención de estos datos para poder conocer la realidad de la pobreza en el mundo, defendemos la necesidad de acompañar esta perspectiva socio económica con una perspectiva jurídica en la que la pobreza se aborde como un problema de derechos humanos. Ningún fenómeno social es tan completo en su ataque a los derechos humanos como la pobreza. La pobreza erosiona tanto los derechos económicos y sociales (entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud<sup>7</sup>) como los derechos civiles y políticos, como el derecho a un juicio justo, la participación política y la seguridad de la persona. Además, genera exclusión y discriminación, y en sus peores expresiones supone un atentado contra la dignidad humana, fundamento de todos los derechos humanos.

Precisamente, el objetivo de este trabajo es el estudio de la respuesta del Derecho internacional a la realidad de la pobreza; en concreto, las posibilidades de juridificación de la lucha contra la pobreza. Para ello nos hemos centrado en el Derecho del desarrollo y en el Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), especialmente en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Hemos decidido centrarnos en este ámbito regional de protección porque, aunque el único reconocimiento explícito de un derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social se ha producido en la Carta Social Europea revisada del Consejo de

---

5. India ha logrado que 415 millones de personas salgan de la pobreza en 15 años (2005/2006-2019/2021). En China 69 millones de personas se elevaron sobre el umbral de la pobreza (2010-2014) y en Indonesia 8 millones (2012-2017).

6. *Ibidem*.

7. NACIONES UNIDAS, *Desafíos globales. Acabar con la pobreza*.

Europa<sup>8</sup>, la realidad de los países latinoamericanos y el trabajo de las instituciones tuitivas del SIDH han llevado a un desarrollo prolijo de los mecanismos de esa juridificación.

El primer acercamiento a la pobreza en el Derecho internacional contemporáneo se hizo a través del concepto de desarrollo, en gran medida dependiente de la voluntad de los Estados por nutrirse principalmente por tratados de cooperación, por la voluntariedad de la aportación financiera ligada a esa cooperación, y por el carácter de *soft law* de gran parte de sus regulaciones generales. La dificultad de la juridificación de la lucha contra la pobreza en este ámbito se ha reflejado en el tiempo transcurrido desde la *Declaración sobre el derecho al desarrollo* por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>9</sup> (AGNU) en 1986 y la actual propuesta de tratado para su positivación.

Lograr que la erradicación de la pobreza no solo sea un objetivo político, sino que, además, suponga algún tipo de obligación internacional para los Estados, tiene un camino factible en el DIDH. Este puede establecer obligaciones precisas que entrañen responsabilidad internacional. Se trata de estudiar si la pobreza puede encuadrarse en ese marco en la medida en que es causa o consecuencia de violaciones de derechos humanos, o la violación de un derecho humano a no ser pobre.

Una expresión fundamental del funcionamiento de las comunidades regidas por el Derecho son las decisiones judiciales. Estas son fruto no solo del Derecho positivo vigente, sino también de la interpretación que los jueces realizan del mismo. Esto es especialmente cierto en los tribunales internacionales de derechos humanos, que se ven en la necesidad de interpretar tratados poco precisos en beneficio de la salvaguarda de la dignidad humana. Esa labor ha colocado a los tribunales internacionales y a los órganos cuasi jurisdiccionales de derechos humanos de Naciones Unidas en una posición privilegiada para un desarrollo interpretativo que permita combatir la desigualdad y la discriminación ligadas a la exclusión social, particularmente las de tipo estructural, en la medida en que se erigen en obstáculos cuasi absolutos para la garantía del disfrute de los derechos de las personas que las sufren. Más aún en el caso de la Corte Interamericana de

8. Véase BARCELONA, J., «El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la pobreza», *Ius Fugit*, núm. 20 (2017), pp. 323-370; y MONEREO PÉREZ, J. L. y ORTEGA LOZANO, P. G., «Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social (artículo 30)», en MONEREO ATIENZA, C. y Monereo Pérez, J. L. (coords.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Social Europea*, Comares, Granada, 2017, pp. 925-958.
9. AGNU, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

Derechos Humanos (Corte IDH) por la situación de pobreza y pobreza extrema en la que se encuentra gran parte de la población del subcontinente latinoamericano.

En la obra que estamos presentando comenzamos con un capítulo dedicado a la lucha contra la pobreza desde el Derecho del desarrollo y la más amplia cooperación al desarrollo. Continuamos con el estudio de la relación, a veces tortuosa, entre desarrollo y derechos humanos, con una atención especial al derecho al desarrollo. El tercer capítulo se centra en presentar la acción contra la pobreza desde el DIDH en el ámbito universal. Los tres capítulos siguientes están dedicados al SIDH. Primero se presenta el marco general que ofrece la Organización de Estados Americanos y el trabajo realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la lucha contra la pobreza. A continuación, nos centramos en una de las vías a través de las cuales se ha juridificado la lucha contra la pobreza en la jurisprudencia de la Corte IDH: el progresivo conocimiento de violaciones de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Por último, presentamos la labor realizada por la Corte IDH en lo que consideramos que es la perspectiva más innovadora en la juridificación de la pobreza con su tratamiento como violación del principio de igualdad y no discriminación en relación con la violación de derechos humanos.

## *Capítulo 1*

# Pobreza y desarrollo, o el abordaje estructural contra la pobreza

SUMARIO: 1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. CONCEPTOS. 2. EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO. 3. EL DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA AGENDA 2030. 4. REFLEXIONES PRELIMINARES.

La pobreza es el primer y principal objetivo de desarrollo sostenible de la Agenda 2030. Culmina el enfoque de la lucha contra la pobreza en el marco de las políticas internacionales de desarrollo que nacen tras la Segunda Guerra Mundial. Estas han tenido sus aportaciones y sus fracasos. En cualquier caso, lo que no han logrado es un vínculo sólido entre la lucha contra la pobreza y normas jurídicas en sentido estricto del Derecho internacional.

Este primer capítulo está dedicado al papel del desarrollo, en sus sucesivas acepciones, en la lucha contra la pobreza. De manera paralela a la construcción del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) a partir de la Declaración Universal de 1948, surgió el Derecho del desarrollo a partir de la consideración por parte de Naciones Unidas desde los años cincuenta de que el subdesarrollo era un problema que había que solucionar en el sentido del propósito del art. 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas (CNU): «Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión».

Sin embargo, como veremos en el capítulo siguiente, la vía de los derechos humanos quedó estancada durante décadas en lo referido al combate de la pobreza por la preeminencia de los derechos civiles y políticos (DCP) respecto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Al mismo tiempo se creó un sistema para la cooperación internacional para el desarrollo con múltiples organismos si bien con un sistema de financiación de aportación voluntaria. Incluso dentro del marco de la política del desarrollo se produjo una escisión clara entre los economistas que en la práctica dirigían la promoción del desarrollo, y las instituciones políticas que acabaron reclamando la necesidad de vincular desarrollo y derechos humanos.

El concepto de desarrollo fue cambiando, y la realidad del mundo también. La sociedad bipolar propia de la guerra fría ha dado paso a un mundo crecientemente multipolar, en el que Estados antes subdesarrollados ahora son líderes con capacidad de fomentar otro tipo de cooperación como la sur-sur. La globalización ha permitido un protagonismo antaño inimaginable de los actores privados en la escena internacional y estos también son parte del sistema de la cooperación internacional al desarrollo con su caracterización propia.

Defenderemos que el carácter eminentemente voluntario de la cooperación al desarrollo, las reticencias de los Estados más ricos a cambiar las reglas de las interacciones económicas internacionales y el hecho de que actualmente la pobreza es un problema de personas más que de Estados (en la medida en que también los Estados ricos o no pobres tienen parte de su población viviendo en situación de pobreza) son limitaciones del Derecho y la cooperación al desarrollo en la lucha certera contra la pobreza. Ello ha hecho necesario la búsqueda de otras vías jurídico internacionales para combatir la pobreza, lo que nos dará pie a presentar posteriormente la vía del DIDH. Sin embargo, eso no supone renegar del Derecho que permite una cooperación internacional más necesaria que nunca en la búsqueda de soluciones que van más allá del problema de la pobreza pero que lo marcan (entre los que destaca, sin duda, el desafío ambiental) y que requieren de bienes públicos globales.

## **1. FUNDAMENTOS DEL DESARROLLO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. CONCEPTOS**

El nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas supuso una llamada de atención al Derecho internacional sobre el bienestar de los seres humanos y, por tanto, de la pobreza. Aunque Naciones Unidas nació para intentar asegurar la paz y la seguridad internacionales, puesto que «un ambiente internacional seguro y pacífico es producto de un entorno donde

el desarrollo está presente, la cooperación para este fin ha constituido uno de los principales objetivos de Naciones Unidas»<sup>1</sup>. En la propia Carta se encuentran los fundamentos necesarios para una cooperación encaminada a la consecución del bienestar de los seres humanos, lo cual es incompatible con situaciones de pobreza extrema. Esta preocupación encontró respuesta en el DIDH y en el Derecho del desarrollo. Sin embargo, ambos ámbitos no siempre han ido de la mano en el plano teórico, y menos aún en el práctico.

En la CNU encontramos los primeros fundamentos de la actuación política y normativa de la Organización respecto a la pobreza y el desarrollo. Únicamente su artículo 55 hace referencia explícita al desarrollo económico y social. Sin embargo, creemos necesario detenernos en otros apartados que muestran cómo este tratado universal ha servido de fundamento a este ámbito del Derecho y la política internacional.

En el Preámbulo de la Carta se afirma que «Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos [...] a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas, [...] a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad, y con tales finalidades a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos [...]». Con ello, se mostraba el convencimiento de la necesidad de unir los propósitos de paz, seguridad, justicia y respeto al Derecho internacional, al bienestar de las personas y los pueblos, iguales en derechos.

Acabamos de ver que el artículo primero de la Carta recoge en su párrafo tercero, como uno de los propósitos de la Organización, la cooperación para la solución de problemas socioeconómicos, y el respeto a los derechos humanos, referidos en el mismo párrafo pero que claramente se fueron configurando como vías distintas. La obligación de los Estados de cooperar entre sí es un principio estructural del Derecho internacional reconocido como tal en la Resolución 2625 (XXV), en la cual se afirma que los Estados deben cooperar para promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo<sup>2</sup>. La Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) ha de promover estudios y hacer recomenda-

- 
1. PRADO LALLANDE, J. P., «La ONU y el desarrollo: una reflexión crítica y propositiva», *Foro Internacional*, núm. 184 (2006), pp. 263-290, p. 264.
  2. AGNU, *Declaración Relativa a 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*. Resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970.

ciones para fomentar esa cooperación y hacer efectivos esos derechos (art. 13.1.b Carta de Naciones Unidas).

El Capítulo IX de la Carta está dedicado a la *Cooperación internacional económica y social*. Con el propósito de coadyuvar a las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, el artículo 55 establece que la Organización promoverá «niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social», junto a la «la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo».

Estos objetivos muestran una implicación clara con aspectos fundamentales para la lucha contra la pobreza como son, de manera directa, el trabajo permanente para todos, y de una manera más general, los niveles de vida elevados y las condiciones de progreso y desarrollo económico y social, junto a una perspectiva internacional que conduce a la cooperación en ese nivel. En el mismo artículo 55 se establece la promoción del «respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades».

Con fundamento en estos preceptos, la ONU desarrolló la red de organismos especializados a través de múltiples acuerdos con las organizaciones internacionales de cooperación específica en «materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario, y otras conexas» (art. 57 CNU). El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) sirve de enlace entre la AGNU y los organismos especializados, y lleva a cabo la coordinación de la actividad de estos y demás órganos subsidiarios en el ámbito de la cooperación internacional (art. 60) y, en particular, es el coordinador de las actividades del sistema de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza<sup>3</sup>.

En la CNU también se previó, en sus Capítulos XI, *Declaración relativa a territorios no autónomos*, y XII, *Régimen internacional de administración fiduciaria*, la obligación de los miembros de Naciones Unidas que tenían la responsabilidad de administrar territorios que no habían alcanzado la independencia, de promover el bienestar de estos pueblos, asegurar su adelanto económico y social, y promover medidas constructivas de desarrollo (art. 73 CNU); así como promover los derechos humanos de todos sin discrimi-

3. AGNU, *Observancia del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza y proclamación del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza*. A/RES/50/107, párr. 20.

nación de ningún tipo (art. 76 CNU). Por último, en el Capítulo XIII, *El Consejo de Administración Fiduciaria*, se estableció que este debía seguir el adelanto político, económico, social y educativo de los habitantes de cada territorio fideicometido, e informar sobre ello a la AGNU (art. 88 CNU). Aunque la independencia y consiguiente constitución de nuevos Estados de casi todos los territorios sometidos a algún tipo de dominación pudiese restar relevancia a estos apartados, me parecen relevantes en la medida en que muestran el interés por el bienestar económico y social de estas poblaciones, atribuyendo obligaciones, aunque sean genéricas, a los Estados administradores.

La conjunción de los principios y mandatos de la CNU en los que nos hemos detenido y la realidad del proceso descolonizador auspiciado jurídicamente por el derecho de autodeterminación de los pueblos, dieron pie al Derecho del desarrollo. De hecho, el derecho al desarrollo puede concebirse como corolario del derecho de autodeterminación de los pueblos<sup>4</sup>. Sin embargo, no cabe duda de que todo ello no hubiese tenido un gran impacto sin voluntad política. En ese sentido, se considera que fue el presidente estadounidense Harry S. TRUMAN quien en su discurso inaugural del 20 de enero de 1949 dio el impulso fundamental a la concepción de la cooperación respecto a las «zonas subdesarrolladas», en un contexto ya de enfrentamiento con el comunismo soviético, que también trató de jugar un papel líder en este ámbito<sup>5</sup>.

Aunque desde una perspectiva cronológica el Derecho del desarrollo (como conjunto de normas objetivas que han tratado de promover el desarrollo de los Estados más desfavorecidos) antecede al derecho al desarrollo (como derecho subjetivo a beneficiarse de dichas reglas), se ha considerado que este último sería el fundamento lógico y teleológico del primero. De modo que el Derecho internacional del desarrollo sería la rama del Derecho internacional más directamente vinculada a hacer efectivo el derecho al desarrollo<sup>6</sup>. Sin embargo, como vamos a adoptar una presentación en gran medida cronológica y nos interesa detenernos en la relación del desarrollo con el DIDH, el derecho al desarrollo lo abordaremos en el capítulo siguiente.

- 
4. Art. 1 Declaración sobre el derecho al desarrollo y GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p. 23.
  5. CALABUIG TORMO, C. y GÓMEZ-TORRES, M. L. (2010) (coord.). *La cooperación internacional para el desarrollo*, Universitat Politècnica de València, Valencia, pp. 14-15.
  6. GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como...*, *op. cit.*, pp. 39-41.

El Derecho del desarrollo surge ante la constatación de grandes desigualdades entre unos países y otros, de modo que:

el objeto del Derecho internacional del desarrollo son las relaciones económicas internacionales que están en la base del subdesarrollo, y su función consiste en modificar, corregir o transformar esas relaciones a fin de superar la situación de subdesarrollo en que se encuentra la mayoría de la población mundial. [...].

Su contenido está integrado por todas aquellas normas e instituciones internacionales dirigidas a canalizar la ayuda internacional a estos países, a incidir en el funcionamiento del comercio internacional para conseguir condiciones más ventajosas en el acceso y participación de los países subdesarrollados en este comercio; a promover su industrialización y desarrollo tecnológico. En suma, todas aquellas medidas de carácter internacional dirigidas a propiciar el desarrollo de los países subdesarrollados, incluidas entre ellas el establecimiento de los mecanismos adecuados para su financiación<sup>7</sup>.

Aunque podemos identificar una ideología del desarrollo general, que supone la asunción como objetivo político el bienestar social a través del crecimiento económico, en el ámbito internacional la culminación del proceso de descolonización en la década de los años sesenta supuso una ideología del desarrollo en términos más específicos en la medida en que partió de la situación económico-social de desigualdad de unos Estados respecto a otros. En ese sentido, la ideología del desarrollo supondría la expresión del «surgimiento de la conciencia de la comunidad internacional de que los graves problemas de subdesarrollo a los que se enfrentan los países subdesarrollados van a tener que ser abordados mediante una apuesta por la cooperación internacional»<sup>8</sup>.

El Derecho del desarrollo es solo una parte del sistema internacional de la cooperación para el desarrollo, que también abarca la promoción internacional del desarrollo como conjunto de actuaciones de Estados, organizaciones internacionales y, más recientemente, actores privados para promover el progreso económico y social de los países que lo necesitan<sup>9</sup>.

7. ABELLÁN HONRUBIA, V., «El Derecho internacional económico (I): La promoción del desarrollo», en DIEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos, Madrid, 2017, pp. 729-747, p. 735.

8. GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como...*, *op. cit.*, pp. 23-24. Este autor presenta los orígenes concretos de esta expresión con dicho sentido.

9. Pueden considerarse a que día de hoy los países en desarrollo serían los que el Banco Mundial identifica como de renta media y renta baja (ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Catarata, Madrid, 2019, p. 48).

Entre la cooperación al desarrollo de carácter público destaca la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que es la que en cada momento define como tal el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)<sup>10</sup> de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y que puede canalizarse bilateralmente o a través de organizaciones internacionales (organismos de Naciones Unidas, Bancos de Desarrollo...). Si bien, cada vez hay más Estados que participan en la cooperación al desarrollo sin ser miembros del CAD, y muchas iniciativas del sector privado ni siquiera tienen acogida en la AOD<sup>11</sup>.

Pues lo cierto es que el concepto de desarrollo ha ido evolucionando y la cooperación al desarrollo también. A lo largo del tiempo ha cambiado qué se entiende por desarrollo y cómo ha de promoverse. Aunque no son compartimentos completamente estancos, durante décadas las políticas denominadas de promoción del desarrollo impulsadas por los economistas y las instituciones financieras estuvieron alejadas de la evolución de la comprensión del desarrollo que se fue produciendo en las instancias más eminentemente políticas. Al mismo tiempo, los cambios acontecidos las últimas décadas sintetizados en el concepto de globalización, con la generación de nuevas oportunidades y desafíos, también han marcado, como no podía ser de otra manera, la realidad del sistema internacional de la cooperación para el desarrollo.

La lucha contra la pobreza ha tenido un papel más o menos protagonista a lo largo de este proceso, en el que al objetivo de desarrollo económico se han sumado la protección del medioambiente, la perspectiva del desarrollo social y la del DIDH. De modo que, actualmente, es un campo de intersección de normas económicas, medioambientales y sociales. Se han negociado cientos de tratados bilaterales, regionales y universales en las áreas comercial, medioambiental y de desarrollo. Si bien se trata de un ámbito en el cual las normas de *soft law* tienen un gran protagonismo incluso en el acompañamiento de la actuación de los actores que son sujetos de Derecho internacional, como los Estados y las organizaciones internacionales. Con un sistema de financiación que ha sido descrito como «imperfecto esquema de beneficencia pública en el que los recursos se asignan de forma voluntaria

---

10. La definición de la AOD por el CAD ha pretendido evitar que bajo la apariencia de ayuda se escondiesen prácticas de apoyo a las empresas nacionales del Estado que la realiza.

11. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación...*, *op. cit.*, pp. 18-19.

y no hay obligaciones respecto a su cuantía, ni criterios objetivos respecto a los beneficiarios»<sup>12</sup>.

## 2. EVOLUCIÓN DE LA NOCIÓN Y LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

En los años cincuenta predominó la idea de que había que promover el crecimiento económico y que este llevaría al desarrollo de los países pobres. De modo que el nivel de desarrollo se midió en términos de renta per cápita o producto interior bruto. Aunque otros organismos de Naciones Unidas han sido fundamentales para la cooperación para el desarrollo, el Banco Mundial fue el gran protagonista en el debate sobre las políticas de desarrollo, la elaboración de propuestas y estudios, y la formación de técnicos de los gobiernos del denominado Tercer Mundo, convertido así en una «auténtica “fábrica” oficial de pensamiento sobre el desarrollo» hasta los años noventa<sup>13</sup>. Además, en la medida en que se consideraba que los problemas de desarrollo eran internos (sobre todo por falta de capital y tecnología) cobró todo su sentido la ayuda exterior y la cooperación al desarrollo<sup>14</sup>.

Eso no significa que los países del sur compartieran unánimemente esa perspectiva. Un movimiento fundamental de contestación cobró importancia con la Conferencia Afroasiática de Bandung de 1955, germen del posterior Movimiento de Países No Alineados. Este movimiento logró la convocatoria por parte de Naciones Unidas de la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) en 1964, en la que se cuestionaron las relaciones comerciales internacionales por ser consideradas beneficiosas para el norte y perjudiciales para el sur.

De la constatación de que el crecimiento económico muchas veces no iba acompañado de la reducción de los índices de pobreza, surgió el cuestionamiento de la asociación entre crecimiento económico y desarrollo, y se abrieron paso otros conceptos como el de desarrollo social que introdujo la necesidad de acompañar el crecimiento con la distribución. En términos de la Resolución 2542 (XVII) de la AGNU, *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*,

- 
12. SANAHUJA, J.A., «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional», en GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A., *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 51-115, p. 115.
  13. UNCETA, K. y YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000, pp. 28-29.
  14. UNCETA, K.; MARTÍNEZ, I. Y GUTIÉRREZ GOIRIA, J., «•De la cooperación al desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo», *Cuadernos de trabajo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional* núm. 86 (2021), pp. 3-88, p. 13.

de 11 de diciembre de 1969, «La rápida elevación del ingreso y la riqueza nacional y su equitativa distribución entre todos los miembros de la sociedad constituyen la base de todo progreso social» (art. 7).

El propio Banco Mundial, especialmente tras la publicación del Informe Pearson (1969), aceptó que el mero crecimiento económico sin políticas redistributivas con frecuencia favorecía la extensión de la pobreza y aceptó el enfoque de las necesidades básicas:

Poder satisfacer estas necesidades básicas significaba tener ingresos reales suficientes para la adquisición de artículos de primera necesidad, como alimentos, vestido, transporte, combustible y alojamiento. También implicaba una garantía de acceso a servicios públicos como educación, salud, agua y saneamiento, para lo que se precisaba una infraestructura social y física suficiente; y finalmente, significaba la participación de los ciudadanos en la formulación y puesta en marcha de proyectos, programas y políticas<sup>15</sup>.

Este cambio de perspectiva supuso introducir la pobreza de manera explícita en los proyectos de desarrollo, tanto de gobiernos e instituciones internacionales, como de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, cabe preguntarse si este giro social supuso la integración de la lucha contra la pobreza dentro de una estrategia general de desarrollo o si se planteó de manera alternativa con carácter meramente paliativo<sup>16</sup>.

En 1974 los países desarrollados acabaron aceptando la celebración de una reunión de la AGNU dedicada exclusivamente al tema de las materias primas y el desarrollo. Fruto de ello surgió la expresión de Nuevo Orden Económico Internacional (identificado con la exigencia de los países en vías de desarrollo a los países desarrollados de una estructura económica internacional más justa), y se aprobó la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados<sup>17</sup>. Lo cierto es que pese a su importancia apenas influyeron en el panorama económico internacional o en las políticas de cooperación. Al contrario, se impuso un orden económico global denunciado por POGGE por su contribución sustancial a la persistencia de la pobreza severa<sup>18</sup>. Todo lo cual también se refleja en las dificultades que ha encon-

15. UNCETA, K. y YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 54-55.

16. UNCETA, K.; MARTÍNEZ, I. Y GUTIÉRREZ GOIRIA, J., «De la cooperación al desarrollo...», *op. cit.*, p. 26.

17. AGNU, *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*. Resolución 3281 (XXIX).

18. POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005, pp. 151 y 153.

trado el derecho al desarrollo para su consolidación<sup>19</sup>, como veremos en el capítulo siguiente.

La crisis económica de 1973 había supuesto el inicio de un fuerte período de endeudamiento para muchos países subdesarrollados, aunque las causas del gran endeudamiento de estos países fueron más complejas<sup>20</sup>. Este proceso desembocó en el estallido de la crisis de la deuda en América Latina en 1982 al cambiar las condiciones de la financiación, como consecuencia del fuerte incremento de los tipos de interés. Esta crisis incidió en las políticas de desarrollo porque en los procesos de renegociación de la deuda, conducidos por el Fondo Monetario Internacional, se condicionó la concesión de nuevos préstamos al acatamiento de las disposiciones del denominado Consenso de Washington<sup>21</sup> que suponía políticas de ajuste y reformas económicas encaminadas a la reducción del gasto público (especialmente el gasto social), privatización de empresas públicas, liberalización de la inversión extranjera directa, desregulación arancelaria... y, en general, la liberalización de la economía. Esto llevó al desmantelamiento progresivo del Estado, con su consiguiente impacto en su capacidad de incidir en los procesos de desarrollo, de modo que se produjo un empobrecimiento alarmante de los más desfavorecidos. La cooperación se vio perjudicada por la imposición de esas condiciones y por la falta de medios locales para mantener los proyectos impulsados. De este modo «la nueva situación creada estaría lejos de constituir un sólido escenario para la superación de los problemas de la pobreza, la marginación social y el desarrollo»<sup>22</sup>.

Incluso las nuevas ideas libelares llevaron al cuestionamiento de la ayuda oficial al desarrollo, que en la práctica había dejado de ser un objetivo de las instituciones públicas que debían centrar sus esfuerzos en los resultados macroeconómicos. Quienes propiciaron el abandono de las ideas keynesianas a favor de concepciones neoliberales que defendían la reducción de la presencia del Estado en la economía, también abogaron por abandonar el intervencionismo asociado a las políticas de desarrollo. Fue ganando terreno la cooperación con objetivos más puntuales como la ayuda humanitaria frente a planteamientos transformativos. Al tiempo que gana-

19. GÓMEZ ISA, F., *El Derecho al desarrollo. Luces y sombras*, en CUBERO TRUYO, A. y MASBERNAT, P. (dirs.), *Protección del Medio Ambiente. Fiscalidad y otras medidas del Derecho al Desarrollo*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, p. 47-70, p. 69.

20. TEITELBAUM, A., *La crisis actual del derecho al desarrollo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000, p. 16.

21. BUSTELO, P., «Desarrollo económico: del consenso al post consenso de Washington y más allá», en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, Madrid, 2003, pp. 741-755, p. 741.

22. UNCETA, K. y YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo...*, *op. cit.*, p. 75.

ban fuerza las ideas de que la inversión extranjera y la apertura para el comercio eran las claves para el progreso. Ello condujo a una creciente privatización de la ayuda al desarrollo<sup>23</sup>, las ONGs ganaron protagonismo tanto en la prestación de servicios asistenciales, como a la hora de presionar a los gobiernos en defensa de los derechos humanos y la promoción de acciones de desarrollo<sup>24</sup>.

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acabaron reconociendo los efectos negativos de sus programas marcados por el consenso de Washington. El Informe sobre el desarrollo mundial de 1990 titulado *La pobreza*<sup>25</sup> fue determinante porque desde entonces el informe anual sobre desarrollo de esta institución financiera proporciona información sobre pobreza, crecimiento económico, protección del medio ambiente y desarrollo sostenible. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-01: La lucha contra la pobreza*, el Banco Mundial adopta una definición de la pobreza mucho más allá de la falta de ingresos: la pobreza es una aguda privación de bienestar; supone tener hambre, carecer de casa y vestido, no recibir atención al enfermar, falta de acceso a la educación, una especial vulnerabilidad frente a acontecimientos adversos, trato injusto por las instituciones del Estado y la sociedad, y carencia de representación y de poder en ella<sup>26</sup>.

Al mismo tiempo, Naciones Unidas ganó un nuevo protagonismo, especialmente con las cumbres de desarrollo desde los años noventa, lo que supuso la reincorporación a la agenda internacional de los asuntos sociales como la pobreza y la aceptación de otros nuevos temas de preocupación como el medioambiente. El concepto de desarrollo humano va a extenderse gracias a la influencia de los estudios de Amartya SEN y Martha NUSSBAUM en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y el concepto de sostenibilidad va a acompañar al de desarrollo.

SEN vinculó la satisfacción de las necesidades a las capacidades. Su primer trabajo relevante, seguido de muchos otros, en el cual habló de la capacidad fue una conferencia titulada «Equality of what?» en 1979:

Se podría discutir si lo que falta en este sistema es algún concepto de «Capacidades básicas»: el que una persona sea capaz de hacer ciertas cosas básicas.

23. UNCETA, K.; MARTÍNEZ, I. Y GUTIÉRREZ GOIRIA, J., «De la cooperación al desarrollo a...», *op. cit.*, pp. 29-36.

24. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación...*, *op. cit.*, p. 58.

25. BANCO MUNDIAL, *El Informe sobre el desarrollo mundial 1990. La pobreza*, Banco Mundial, Washington.

26. BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-01: La lucha contra la pobreza*, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2001, p. 15.

La capacidad de desplazarse resulta relevante en este caso, pero se pueden considerar otras, como, por ejemplo, la capacidad de satisfacer las propias necesidades alimentarias, disponer de medios para vestirse y tener alojamiento, o la capacidad de participar en la vida social de la comunidad<sup>27</sup>.

Acabó precisando que las capacidades son las libertades fundamentales para poder elegir la vida que tenemos razones para valorar (que como veremos en el capítulo 3 ligará capacidades con derechos humanos), de modo que el desarrollo sería el proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban los individuos<sup>28</sup>.

Una consecuencia fundamental de este planteamiento fue la publicación en 1990 del primer *Informe sobre el Desarrollo Humano* elaborado por el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), el cual supuso una importante innovación en la forma de presentar los problemas asociados al desarrollo. Afirmó que el desarrollo humano en muchos países pobres había sido severamente afectado por la crisis económica de los años ochenta y los programas de ajuste resultantes, mostrando que la expansión de la producción y la riqueza es solo un medio. Presentó un nuevo Índice de Desarrollo Humano (IDH) centrado en la medición del ingreso, la educación y la salud al considerar que «El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente»<sup>29</sup>.

El concepto de desarrollo social se afianzó como parte del concepto de desarrollo sostenible. Con la publicación, en 1987, del informe *Nuestro Futuro Común* publicado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (presidida por la ex-primera ministra noruega Gro Harlem BRUNDTLAND, por lo que es conocido como el *Informe Brundtland*) nació el concepto de desarrollo sostenible<sup>30</sup>: «Está en manos de la humanidad hacer que el desarrollo sea sostenible, duradero, o sea, asegurar que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futu-

27. SEN, A., «¿Igualdad de qué?», en RAWLS, J.; SEN, A. y otros, *Libertad, igualdad y derecho. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral*, Planeta Agostini, Barcelona, 1994, pp. 135-156, p. 152 (La conferencia de SEN fue pronunciada el 22 de mayo de 1979).

28. SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, pp. 19 y 99.

29. PNUD, *Primer Informe sobre Desarrollo Humano*, Tercer Mundo editores, Bogotá, 1990, p. 33.

30. Aunque la traducción oficial al español del documento utiliza la expresión «desarrollo duradero», nosotros hablaremos de «desarrollo sostenible» porque es la expresión que se ha generalizado en español.

ras generaciones para satisfacer las propias»<sup>31</sup>. Es decir, se defiende que el desarrollo ha de ser económico, pero también social, concebido para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes; y debe hacerse con un uso de los recursos naturales que permita no comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Nace así la triple dimensión de la sostenibilidad: ambiental<sup>32</sup>, económica y social.

Desde la perspectiva que nos ocupa de atención al combate de la pobreza esto es relevante por la interacción que explica el *Informe Brundtland* entre pobreza, crecimiento económico y medioambiente: la explotación abusiva de recursos causa daños al medioambiente que sufren principalmente los pobres; los pobres se ven abocados a una explotación irracional de recursos naturales para su supervivencia que imposibilitan su desarrollo posterior; etc. Se pone de manifiesto que el modelo de desarrollo de los países ricos no puede generalizarse para la satisfacción de las necesidades de todas las personas del planeta por el exceso de recursos que consume. Hay que replantear el modelo de desarrollo no solo para los países pobres, sino para todos los países.

La Comisión cree que ya no es inevitable la pobreza general. La pobreza es no sólo un mal en sí misma. El desarrollo duradero exige que se satisfagan las necesidades básicas de todos y que se extienda a todos la oportunidad de colmar sus aspiraciones a una vida mejor. Un mundo donde la pobreza es endémica estará siempre propenso a ser víctima de la catástrofe ecológica o de otro tipo<sup>33</sup>.

Ciertamente, es una concepción de lucha contra la pobreza alejada del DIDH, pero refleja la incorporación de la idea de necesidades vinculada a la noción de desarrollo humano.

La dimensión medioambiental del desarrollo del *Informe Brundtland* se vio consolidada en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992. Fue convocada por la AGNU para detener e invertir la degradación del medio ambiente y promover un desarrollo sostenible porque la protección el medio ambiente es importante para el bienestar de los pueblos y el desa-

31. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común*. AGNU (A/42/427, 4 de agosto de 1987), párr. 27, p. 23.

32. El primer gran reconocimiento de la relevancia del medio ambiente en el ámbito internacional se produjo con el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972.

33. COMISIÓN MUNDIAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, *Informe de la Comisión Mundial...*, *op. cit.*, párr. 27, p. 23. Se ahonda en la relación entre pobreza y medioambiente en las págs. 41 y ss.

rollo económico<sup>34</sup>. En la *Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* se afirmó que: «Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo» (principio 5)<sup>35</sup>.

En la Conferencia de Río también se aprobó el Programa 21, concebido para abordar los problemas acuciantes del momento y preparar al mundo para los desafíos del siglo siguiente (el siglo XXI). Su capítulo 3 está dedicado a la «Lucha contra la pobreza». En él se plantea la necesidad de un crecimiento económico sostenido y sostenible en los países en vías de desarrollo con políticas integradas de desarrollo humano. Se defiende que la cooperación internacional debe estar centrada en la mitigación de la pobreza: que hay que examinar el marco económico internacional, incluidas las corrientes de recursos y los programas de ajuste estructural, porque el desarrollo no podía cobrar impulso mientras esos países estuvieran abrumados por la deuda externa, y se mantuviesen las barreras que limitan el acceso a los mercados, sin mejorar los precios de los productos básicos y las condiciones de intercambio<sup>36</sup>.

El *Informe y plan de acción* de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social<sup>37</sup> fue fundamental para consolidar el concepto de desarrollo social, al que se le dedicaron 10 compromisos. El segundo de ellos fue «erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional» y se le dedica el segundo capítulo del *Programa de acción*, titulado «Erradicación de la pobreza»:

La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales.

34. AGNU, *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medioambiente y el Desarrollo*. A/RES/44/228.

35. *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Río de Janeiro*, del 3 al 4 de junio de 1992. Volumen I Resoluciones aprobadas por la Conferencia. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1).

36. AGNU, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992). A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. 1). Anexo II, párrs. 3.3., 3.4 b, 3.10 e y f.

37. NACIONES UNIDAS, *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995). A/CONF.166/9 de 19 de abril de 1995.

También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural<sup>38</sup>.

Como medida para alcanzar el noveno compromiso, y la utilización con mayor eficacia de los recursos asignados al desarrollo social, se propuso atribuir el 0,7% del producto nacional bruto para la asistencia oficial para el desarrollo en general, es decir, la AOD<sup>39</sup>. Lo cierto es que, aunque supone una consolidación del concepto de desarrollo social en la triada del desarrollo sostenible, junto al desarrollo económico y la protección del medio ambiente, se realiza de manera muy alejada del DIDH y del lenguaje de los derechos e incluso del Derecho internacional en general.

El 15 de octubre de 1997, la AGNU aprobó el *Programa de desarrollo*. En este documento se reiteró la tríada de desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente como componentes del desarrollo sostenible que ha llegado hasta nuestros días. Dentro del desarrollo social, el primer subapartado se dedicó a la eliminación de la pobreza y el hambre. La erradicación de la pobreza se consideró una necesidad ética, social, política y económica, y se encomendó tanto a las políticas nacionales como a la cooperación internacional (acuerdos bilaterales, instituciones financieras multilaterales y otras organizaciones internacionales)<sup>40</sup>.

Tres años más tardes, la AGNU aprobó la Declaración del Milenio<sup>41</sup> (a partir de la cual surgieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM) previamente acordada por los jefes de Estado y de Gobierno de 189 Estados. La Declaración trató de dar respuesta a los retos de la mundialización desde la cooperación y en el ámbito del Derecho internacional. Después de su gran apartado dedicado a la *Paz, la seguridad y el desarme*, encontramos el apartado dedicado al *Desarrollo y la erradicación de la pobreza*, y después la *Protección de nuestro entorno común*<sup>42</sup>.

38. NACIONES UNIDAS, *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, 1995, p. 19.

39. Respecto al origen del objetivo del 0,7%, véase ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación...*, op. cit., p. 27. La Unión Europea se ha comprometido a destinar el 0,7 % de su renta nacional bruta (RNB) a la ayuda al desarrollo antes de 2030, de acuerdo a los compromisos asumidos en la Agenda de Acción Adís Abeba sobre la Financiación para el Desarrollo, parte integrante de la Agenda 2030.

40. AGNU, *Programa de Desarrollo*. A/RES/51/240 de 15 de octubre de 1997, párrs. 1, 93 y 98.

41. AGNU, *Declaración del Milenio*. A/RES/55/2 de 13 de septiembre de 2000.

42. Los otros apartados de la Declaración se dedicaron a Derechos humanos, democracia y buen gobierno; protección de las personas vulnerables (en el que no hay ninguna referencia los pobres); atención a las necesidades especiales de África (continente especialmente azotado por la pobreza); y fortalecimiento de las Naciones Unidas.

La Declaración del Milenio contiene un impulso claro del desarrollo social dentro de una perspectiva solidaria y de responsabilidad compartida, en una comprensión holística de los problemas en la línea del concepto de seguridad humana, aunque no se haga mención de manera explícita. Los ODM dieron una renovada legitimidad a las políticas de ayuda, respondiendo al severo cuestionamiento que habrían sufrido desde el final de la Guerra Fría en cuanto a su racionalidad y eficacia<sup>43</sup>. De hecho, de los ocho ODM a que dio lugar, siete de ellos son claramente objetivos de desarrollo humano<sup>44</sup>; y el restante, el objetivo 7 de Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, tuvo varias metas y, por tanto, indicadores centrados en la afectación del medio ambiente al bienestar humano (agua, saneamiento, barrios marginales...).

La erradicación de la pobreza se equiparó a hacer realidad para todos el derecho al desarrollo. Se hizo depender de las políticas nacionales pero también «de la buena gestión de los asuntos públicos en el plano internacional y de la transparencia de los sistemas financieros, monetarios y comerciales. Propugnamos un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio» (párr. 13).

La primera meta del primero de los ocho ODM fue «reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día». En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de septiembre de 2002, la pobreza ocupó un lugar principal porque se la consideró «el mayor desafío que enfrenta el mundo en la actualidad y [su erradicación] un requisito indispensable del desarrollo sostenible»<sup>45</sup>. Se reiteraron las metas del ODM 1 y se defendieron muchas

43. SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015», *Anuario CEIPAZ 2013-2014* (2014), pp. 61-100, p. 64. En 2011 nació la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED) fruto de sucesivas conferencias internacionales. Reúne a actores públicos y privados con la finalidad de que la financiación al desarrollo sea realmente eficaz (LÚCAR OLIVEIRA, J. y SILVA SEBASTIÁN, N. M., «La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED): una mirada desde el Perú», *Política y Sociedad*, núm. 59 (2022), pp. 1-10, p. 2-3.

44. Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre. Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal. Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil. Objetivo 5: Mejorar la salud materna. Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades. Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

45. NACIONES UNIDAS. *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo* (Sudáfrica del 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002). A/CONF.199/20. Anexo Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, párr. 7.

medidas tanto a adoptar por los propios países afectados como en el ámbito de la cooperación internacional.

En relación con la Cumbre de Johannesburgo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) publicó en 2002 el Informe *Human rights, poverty reduction and sustainable development: health, food and water*<sup>46</sup> en el cual encontramos una explicitación del vínculo entre pobreza, desarrollo sostenible y derechos humanos:

It is now widely accepted that —on the one hand— poverty should not be seen only as a lack of income, but also as a deprivation of human rights, and —on the other hand— that unless the problems of poverty are addressed, there can be no sustainable development. It is equally accepted that sustainable development requires environmental protection and that environmental degradation leads directly and indirectly to violations of human rights<sup>47</sup>.

The different components of a human rights normative framework can contribute to the empowerment of the poor. The most relevant components are the concept of accountability, the principles of non-discrimination, equality, and participation, and the recognition of the interdependence of rights<sup>48</sup>.

Diez años más tarde, el documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible *El futuro que queremos*<sup>49</sup> es una confirmación de las declaraciones mundiales anteriores como el propio documento explicita<sup>50</sup>. Se consideró que la erradicación de la pobreza era el mayor problema que afrontaba el mundo y una condición indispensable del desarrollo sostenible. En esta ocasión, el apartado dedicado a la pobreza se titula *Una economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza* porque la idea es que «una economía verde debe contribuir a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico sostenido, aumentando la inclusión social, mejorando el bienestar humano y creando oportunidades de empleo y trabajo decente para todos, mante-

46. <https://digitallibrary.un.org/record/577995>

47. OACNUDH, *Human rights, poverty reduction and sustainable development: health, food and water*, 2002, p. 1.

48. OACNUDH, *Human rights, poverty reduction and sustainable development: health, food and water*, 2002, p. 4.

49. NACIONES UNIDAS. Rio+20, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Documento final de la Conferencia, *El futuro que queremos*. A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012. La AGNU hizo suyo el documento mediante la Resolución 66/288 aprobada el 27 de julio de 2012.

50. De hecho, recoge una relación de todos los documentos aprobados en ese sentido: NACIONES UNIDAS, *El futuro que queremos*. A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012, párrs. 14-17.

niendo al mismo tiempo el funcionamiento saludable de los ecosistemas de la Tierra»<sup>51</sup>.

Se ha criticado que los ODM, con un enfoque excesivamente reduccionista, relegaron las reflexiones más estructurales sobre la pobreza. Lo cierto es que la realidad de la pobreza estaba cambiando desde los años noventa con el gran crecimiento de los países emergentes. Ello los llevó a converger con los países del norte, especialmente a partir de la crisis de 2008 que afectó especialmente a estos últimos. En marzo de 2012 el Banco Mundial informó de que cinco años antes de lo previsto, se habría logrado alcanzar la más importante de las metas de los ODM: la reducción a la mitad de la tasa de incidencia de la pobreza extrema. Esto se debió principalmente al progreso económico de los países emergentes más poblados (Brasil, China e India). Las cifras totales de pobres habían permanecido con pocas variaciones en América Latina, Oriente Próximo y norte de África, y habían registrado un fuerte aumento en Asia meridional y en África subsahariana<sup>52</sup>. Esto es solo uno de los cambios que han afectado profundamente al combate de la pobreza desde una perspectiva global.

### 3. EL DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA AGENDA 2030

Los cambios acontecidos las dos últimas décadas en el sistema internacional han marcado las modificaciones más recientes en el concepto y la agenda de desarrollo. El fin de la desaparición de la tensión bipolar de la guerra fría hizo desaparecer una de las funciones de la ayuda al desarrollo en tanto canalizadora del apoyo a los países que se encontraban en la órbita de cada superpotencia<sup>53</sup>. El desarrollo tecnológico ha permitido la relevancia de nuevos actores internacionales privados, principalmente las empresas transnacionales; ha permitido la existencia de un mercado global y, especialmente, la expansión de los mercados financieros; y nuevos desafíos globales, entre los que destaca con mucho el del cambio climático, que exigen una atención conjunta de todos los actores internacionales.

La presencia del sector privado abarca desde la filantropía internacional a las remesas de los migrantes, pasando por todo tipo de inversiones finan-

51. NACIONES UNIDAS: *El futuro que queremos*. A/CONF.216/L.1, 19 de junio de 2012, párr. 56.

52. SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza...», *op. cit.*, pp. 65 y 74.

53. GÓMEZ GALÁN, M., «Introducción: La nueva sociedad global y sus necesidades ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?», en GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A., *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 15-50, p. 18.

cieras. Este sector ha pasado a desplazar claramente a la financiación internacional que procede de fuentes oficiales (del 77% en 1970 al 14% en 2017). Pero lo relevante es tener en cuenta si realmente es financiación para la promoción del desarrollo (ayuda oficial y filantrópica) o si simplemente es financiación hacia los países en desarrollo. La primera suponía el 84% del total en 1970, y el 17% del total en 2017<sup>54</sup>.

Al mismo tiempo, Estados que antaño eran calificados como subdesarrollados hoy compiten tanto política como económicamente con los países del norte creando nuevos centros de poder y un mundo multipolar totalmente distinto al de la guerra fría en el que se gestó la cooperación al desarrollo<sup>55</sup>. En ese sentido es especialmente relevante la cooperación para el desarrollo sur-sur, definida como la transferencia o intercambio de recursos, tecnologías y formas de conocimiento entre países del antiguo «tercer mundo»<sup>56</sup>, y la cooperación triangular que involucra a un país desarrollado y dos países del sur. Esto se explica no solo por la capacidad de ayudar de países como China o los Estados del Golfo Pérsico, sino también por la modalidad de cooperación entre países con similar nivel de renta (aunque también puede involucrar actores privados) con discursos más orientados al beneficio mutuo entre donante y receptor<sup>57</sup>.

Desde la perspectiva del asunto principal que nos ocupa, el rasgo más destacado es la «mutación en la geografía<sup>58</sup> de la pobreza a escala global» que exige entender la pobreza y la desigualdad como problemas globales, y no de relaciones norte-sur. Muchas de las personas que padecen pobreza se encuentran en países de renta media<sup>59</sup>. Es necesario enfocar la ayuda a las personas y no a los países.

54. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional...*, *op. cit.*, pp. 42-47.

55. CALABUIG TORMO, C. y GÓMEZ-TORRES, M. L. (coord.). *La cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 17.

56. MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. y NAUTA, W., *Researching South Development Cooperation*, Routledge, Oxon-Nueva York, 2019.

57. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional...*, *op. cit.*, pp. 18, 131, 156.

58. Es sintomático que la nueva Ley para la cooperación sostenible parte de cómo se han transformado las geografías del progreso humano (Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global, BOE núm. 44, del 21 de febrero de 2023, Preámbulo).

59. SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza...», *op. cit.*, pp. 75 y 95.

En la actualidad, en torno a los dos tercios de quienes padecen pobreza se encuentran en países de renta media<sup>60</sup>, quedando un tercio localizado en los países de bajo ingreso. [...] hoy es más fácil que en el pasado acabar con la pobreza extrema, pero para ello es necesario corregir los niveles de desigualdad, no solo a escala internacional, sino también en el interior de los países<sup>61</sup>.

En el espacio político de las instituciones internacionales hay muestras de preocupación por la desigualdad de pueblos e individuos desde muy temprano<sup>62</sup>. También el PNUD ha abordado explícitamente la relevancia de la desigualdad. Hemos visto que el IDH ha estado centrado en la medición del ingreso, la educación y la salud, pero, desde 2010, se ha ido ajustando, entre otros, por la desigualdad, la desigualdad de género y, muy recientemente por las presiones planetarias (IDHP)<sup>63</sup>. Los *Informes sobre Desarrollo Humano* de 2019 y 2020 del PNUD se centraron en la perpetuación de las desigualdades en el desarrollo humano y su relación con el cambio climático. Esto refleja que Naciones Unidas ha asumido con sus informes sobre desarrollo humano (al igual que otros informes regionales con la misma función) la necesidad de superar la desigualdad, no únicamente abatir la pobreza.

Efectivamente, una idea fundamental es que el compromiso efectivo con la erradicación de la pobreza extrema resulta difícil si no se aborda el problema de la distribución y la reducción de las desigualdades globalmente y, especialmente, en el interior de cada Estado<sup>64</sup>. Al tiempo que la sostenibilidad ambiental supone un desafío que no puede dejar de atenderse y con un efecto directo en la concepción del desarrollo en la medida en que los estándares de los países desarrollados ya no pueden ser el objetivo a perseguir porque su generalización es inviable, como ya había afirmado el *Informe Brundtland*. Ahora se trata de que «ambos —ricos y pobres— abandonen su posición y transiten desde sus respectivos (y desiguales) puntos

60. Obviamente, también puede hablarse de pobreza, exclusión y desigualdad en los países ricos como, por ejemplo, los de la Unión Europea. Véase MARTINÓN, R., «Social Sustainability, 2030 Agenda and Human Rights. An Opportunity to Reinforce Economics, Social and Cultural Rights in Developed Countries», *Ordine internazionale e diritti umani*, núm. 4 (2023), pp. 790-810.

61. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 13.

62. AGNU, *Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social*. Resolución 2542 (XXIV) de 11 de diciembre de 1969, art. 2.

63. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2020. La próxima frontera. El desarrollo humano y el Antropocentro*, PNUD, Nueva York, p. 259 y ss.

64. MACNAUGHTON, G., «Is economic inequality a violation of human rights», en DAVIS, M. F.; KJAERUM, M. y LYONS, A.(eds.), *Research handbook on Human Rights and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA., 2021, pp. 53-68, p. 54.

de partida hacia un nuevo (y en parte desconocido) modelo de desarrollo que sea, a la vez, incluyente y sostenible»<sup>65</sup>.

Hay que tener en cuenta también que el incremento de la desigualdad ha contribuido a un malestar social que ha fomentado la polarización política, que supone una amenaza para la convivencia democrática, además de estar detrás de los crecientes movimientos migratorios. El *Informe 2021/22* del PNUD se centra en la incertidumbre generada por diferentes factores (el desestabilizado y peligroso cambio planetario del Antropoceno, la búsqueda de transformaciones sociales radicales para aliviar las presiones planetarias, y los vaivenes y vacilaciones de las sociedades polarizadas) y su efecto en el desarrollo humano (el valor del IDH mundial ha disminuido dos años seguidos, borrando los avances de los cinco años anteriores<sup>66</sup>). No cabe duda de que la pobreza coloca a quienes la padecen en una situación de especial desventaja frente a las complejas amenazas del mundo actual<sup>67</sup>.

En este escenario, acabar con la pobreza no puede desligarse del resto de desafíos. Es necesario también fortalecer las instituciones democráticas, construir un tejido productivo, combatir la desigualdad, garantizar la sostenibilidad ambiental y coadyuvar a la paz. Ante esta asunción del desarrollo como un proceso complejo y multidimensional, la «Agenda 2030 es la primera que trata de tomar nota de esta visión, identifica la complejidad de los desafíos del presente y trata de darles una respuesta razonablemente consensuada»<sup>68</sup>.

Efectivamente, el 25 de septiembre de 2015, la AGNU aprobó el último gran compromiso en pro del desarrollo sostenible: la Resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 por el Desarrollo Sostenible*<sup>69</sup>, con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (DOS) (que incluyen 179 metas que deben alcanzarse antes de 2030), establecidos sobre la base de obligaciones internacionales vigentes. De nuevo, la lucha contra la pobreza es la gran protagonista. A ella se le dedica el primero de los ODS: «Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo» (la lucha directa contra la pobreza).

65. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional...*, op. cit., p. 188.

66. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-22: Tiempos inciertos, vidas inestables Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, PNUD, New York, 2022, p. 4.

67. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-22: Tiempos inciertos, vidas inestables Configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, PNUD, New York, 2022, p. 73.

68. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional...*, op. cit., p. 15.

69. AGNU, *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 por el Desarrollo Sostenible*. A/RES/70/1, 25 de septiembre de 2015.

La Agenda 2030 refleja una combinación mucho más compleja de las tres sostenibilidades, social, económica y medioambiental. En la Resolución de la AGNU que la establece se recogen cinco esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta, entre las que después ha sido habitual intentar repartir los 17 objetivos de desarrollo sostenible. Sin embargo, se trata de una tarea enormemente artificiosa porque todos los ODS están relacionados entre sí y con las tres dimensiones de la sostenibilidad.

Respecto a los ODM, los ODS muestran varias diferencias. Son más (17 frente a 8), están dirigidos a todos los Estados del mundo, no solo a los países en vías de desarrollo (lo que en lo referido al ODS 1 es fundamental: hay pobres en los países ricos, y estos también deben ser atendidos); y pretende involucrar tanto a los actores públicos como a los privados. De modo que, realmente, la Agenda 2030 no es una agenda de cooperación al desarrollo, y desde el punto de vista de los recursos necesarios para alcanzar sus Objetivos, estos son muy superiores a los que hasta ahora ha conocido la cooperación al desarrollo, aunque son recursos que existen y su puesta a disposición para los ODS es una cuestión de voluntad política<sup>70</sup>. Además, como veremos, logran una mejor conexión, aunque no idónea, entre los objetivos de desarrollo y los derechos humanos.

La Agenda 2030 también está dirigida a los actores privados<sup>71</sup> porque desde los años noventa se reconoce su relevancia en la economía y la política internacionales. En 1997, el Secretario general de Naciones Unidas destacó el papel que el sector privado empresarial jugaba en el desarrollo y alentó «a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que prosigan sus esfuerzos para promover la capacidad empresarial, la privatización, la desmonopolización y la simplificación de los procedimientos administrativos»<sup>72</sup>.

En 2007, primero con un primer Informe, y en 2011 con sus famosos *Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos*<sup>73</sup>, John RUGGIE

70. *Idem*, pp. 15, 34, 49 y 56. La respuesta marco institucional estuvo en la Resolución 69/313, de 27 de julio de 2015, relativa a la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que es parte integral de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

71. ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional...*, *op. cit.*, p. 65 y ss.

72. Informe del Secretario General *La capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible* (A/52/428, de 3 de octubre de 1997), párr. 72.

73. El Representante Especial adjuntó los Principios Rectores a su informe final al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/17/31). El Consejo de Derechos Humanos hizo suyos los Principios Rectores en su resolución 17/4, de 16 de junio de 2011.

(Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas) reconocía los daños que la enorme expansión de los mercados mundiales y las violaciones de los derechos humanos por parte de las empresas transnacionales causaban a la sostenibilidad social, pero sin cuestionar el funcionamiento del mercado internacional, ni abordar la posible relación de este con la pobreza, y manteniendo exclusivamente en los Estados, como los sujetos de Derecho internacional, la responsabilidad de proteger los derechos humanos de sus poblaciones.

Se ha llegado a denunciar la alianza entre las grandes corporaciones internacionales y Naciones Unidas, con una influencia institucionalizada que se ejerce de hecho a través de la financiación privada de programas, proyectos y de organismos y organizaciones del sistema<sup>74</sup>. Hay que tener en cuenta que una de las deficiencias de Naciones Unidas para promover el desarrollo es su reducido presupuesto en comparación con la AOD mundial y, sobre todo, en la actualidad, con las otras fuentes de capital privadas<sup>75</sup>.

Sin embargo, creo que la crítica realmente interesante a la Agenda 2030 desde la perspectiva del desarrollo y la pobreza la hacen CARDEA y PIGRAU al denunciar la falta de relaciones causales entre el sistema económico global y los desafíos que plantea; entre ellos, las responsabilidades de las empresas por prácticas contrarias a los ODS<sup>76</sup>. En palabras de SANAHUJA: hay un desajuste entre el diagnóstico de la Agenda 2030 y la propuesta operativa que plantea, la cual renuncia a incidir en las dinámicas que están en el origen de los problemas (especialmente la mercantilización de las relaciones sociales entre sí y con los ecosistemas) y que requerirían un cambio sistémico<sup>77</sup>.

#### 4. REFLEXIONES PRELIMINARES

El Derecho del desarrollo y la cooperación al desarrollo han sido los primeros caminos diseñados por la comunidad internacional para afrontar el problema de la pobreza. Siempre han adolecido de la voluntariedad de su financiación y la fuerza jurídica que los ha acompañado siempre ha sido

74. TEITELBAUM, A., «Observaciones al informe de John Ruggie», *América Latina en Movimiento*, 2007.

75. PRADO LALLANDE, P., «La ONU y el desarrollo...», *op. cit.*, p. 280.

76. CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A., «La Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/1 (2017), pp. 279-285, p. 282.

77. SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza...», *op. cit.*, pp. 58-59.

débil más allá de los grandes principios recogidos en la CNU como el de cooperación internacional y los compromisos convencionales a los que los Estados hayan querido llegar. Porque la lucha contra la pobreza desde una perspectiva global y estructural supone el cuestionamiento de las reglas del mercado internacional en la medida en que exige acciones de redistribución.

Los desafíos actuales han complejizado la lucha contra la pobreza. Esta ha cambiado su geografía y ve ligada su evolución a otros problemas que indefectiblemente requieren respuestas internacionales conjuntas: ante todo, el cambio climático. Ante esta situación es imprescindible retomar con ímpetu la ligazón entre desarrollo, Derecho y derechos humanos. Precisamente, el vínculo entre desarrollo y derechos humanos es el que trata de desentrañar el capítulo siguiente.

## Capítulo 2

# Desarrollo y derechos humanos: ¿del desencuentro a la reconciliación?

SUMARIO: 1. AGENDA DEL DESARROLLO VS. AGENDA DE LOS DERECHOS HUMANOS. 2. EL DERECHO AL DESARROLLO. 3. SEGURIDAD HUMANA, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. 4. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS GRANDES DECLARACIONES DE DESARROLLO. 5. REFLEXIONES PRELIMINARES.

El 10 de diciembre de 1997, el secretario general de Naciones Unidas, Kofi ANNAN, con motivo del inicio del año del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, lanzó un mensaje fundamental al establecer la necesidad de integrar el programa de derechos humanos «en toda la gama de las actividades de la Organización»<sup>1</sup> para intentar generalizar la perspectiva de derechos humanos en todos los organismos, agencias y organismos especializados de Naciones Unidas. El PNUD, UNICEF, la OMS... pasaron a incluir los derechos humanos en sus mandatos y comenzaron a integrarlos en sus programas. En 2003, estas organizaciones y otras agencias de Naciones Unidas acordaron un *Common Understanding* sobre cómo aplicar un enfoque de derechos humanos<sup>2</sup>. Este enfoque puede definirse como «un instrumento metodológico que usa el discurso de la teoría constitucional e internacional de los derechos humanos, pero que a su vez incorpora una dimensión política en el análisis: el de la decisión pública adoptada a través de las políticas públicas del Estado, quien se hace prin-

1. NACIONES UNIDAS, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, Informe del Secretario General, A/51/950 14 de julio, 1997, párr. 79.
2. *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003.

cial responsable de la vigencia de los derechos y pone al ciudadano al centro de toda decisión»<sup>3</sup>.

En el mismo período, defensores de derechos humanos y ONGs de todas las regiones se volvieron más activos en la reivindicación de los DESC, incluso modificando sus mandatos, como Human Rights Watch y Amnistía Internacional. Incluso las ONGs de desarrollo comenzaron a incorporar los derechos humanos, y el Banco Mundial, a partir de la presidencia de WOLFENSOHN, incrementó su atención en la relación entre derechos humanos y desarrollo<sup>4</sup>.

Se trató de pasos encaminados a acercar la agenda y la comunidad de personas que trabajan en desarrollo, con la agenda y la comunidad humana que trabaja con los derechos humanos. Aunque la idea básica de que la pobreza y el subdesarrollo son cuestiones de derechos humanos ha sido parte de la retórica del DIDH desde sus orígenes, en la práctica durante décadas se produjo una divergencia entre la agenda de la reducción de la pobreza ligada al desarrollo, diseñada y ejecutada por economistas, y la agenda de los derechos humanos<sup>5</sup>.

No vamos a abordar el debate sobre si es posible el desarrollo sin derechos humanos, que frecuentemente es referido al caso de China y su modelo de desarrollo, exitoso en revertir las cifras de la pobreza de sus habitantes (que no las de desigualdad) pero muy lejos de seguir un enfoque de derechos<sup>6</sup>. La defensa del enfoque de derechos humanos tiene, sobre todo, un fundamento normativo de respeto de los compromisos jurídico internacionales y respeto de la dignidad humana.

En este capítulo comenzaremos abordando directamente la relación entre las dos agendas relacionadas con la lucha contra la pobreza. Continuaremos con la más explícita de las relaciones entre desarrollo y derechos humanos que se encuentra en el derecho al desarrollo. Nos detendremos en la propuesta de la vinculación de desarrollo y derechos humanos a través

3. ALZA BARCO, C., «El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?» en RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR, *Derechos humanos y políticas públicas*, Barcelona, 2014, p. 52-78, p. 54.

4. ROBINSON, M., «What Rights Can Add to Good Development Practice», en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 25-41, p. 29-30.

5. MARKS, S. P.: «Poverty and human rights», en MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. y HARRIS, D. (eds.), *Textbook on International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2017, pp. 597-618.

6. FINLAY, G., «China, extreme poverty and consequentialist theories of human rights», en EGAN, S. y CHADWICK, A. (eds.), *Poverty and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 38-53.

de la noción de seguridad, y finalizaremos con el análisis de la presencia de los derechos humanos en las agendas universales de desarrollo, en particular en la Agenda 2030.

## 1. AGENDA DEL DESARROLLO VS. AGENDA DE LOS DERECHOS HUMANOS

Pese a las declaraciones de Naciones Unidas vinculando desarrollo y derechos humanos, lo cierto es que las instituciones y las personas encargadas de las políticas del desarrollo estaban muy alejadas del Derecho e incluso del lenguaje de los derechos humanos. Las instituciones financieras internacionales del Banco Mundial<sup>7</sup> y el Fondo Monetario Internacional son organismos especializados de Naciones Unidas desde 1947. Sin embargo, establecen sus objetivos, políticas y actuaciones de manera independiente a las directrices del ECOSOC, posiblemente bajo el amparo del artículo 63.2 de la Carta de Naciones Unidas, el cual dice que el ECOSOC «podrá» coordinar las actividades de los organismos especializados<sup>8</sup>. Esto puede explicar parcialmente que las políticas internacionales de desarrollo y programas de acción contra la pobreza<sup>9</sup> y problemas conexos vinculados a ella han conocido estrategias distintas en ambos ámbitos.

En la mitad de la década de los noventa, la comunidad de derechos humanos comenzó a relacionarse más con sus colegas dedicados a temas de desarrollo y a promover la necesidad de un enfoque de derechos. Sin embargo, no fue hasta que Kofi ANNAN se dirigió a todas las agencias de Naciones Unidas, en 1997, que la perspectiva de derechos humanos como una comprensión holística comenzó a ganar terreno. El PNUD asumió este

7. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) surgió de la Conferencia Internacional celebrada en 1944 en Bretton Woods (al igual que el Fondo Monetario Internacional). Aunque su misión inicial fue proveer de fondos financieros para la reconstrucción de las maltrechas economías europeas, desde la década de los cincuenta el papel del Banco Mundial se reorientó hacia los problemas del desarrollo de los países del Sur. Realmente el Grupo del Banco Mundial está formado por cinco instituciones, aunque todas están dirigidas por una junta de gobernadores. Las cinco instituciones son: el BIRF, la Corporación Financiera Internacional (CFI) creada en 1956 para promover inversiones en el sector privado de los países menos desarrollados, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) creada en 1960, el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) creado en 1965, y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI), creado en 1988.
8. PRADO LALLANDE, J. P., «La ONU y el desarrollo: una reflexión crítica y propositiva», *Foro Internacional*, núm. 184 (2006), pp. 263-290, p. 267.
9. En el ámbito de Naciones Unidas la Asamblea General ha aprobado diversos decenios para el desarrollo [A/RES/1710 (XVI), A/RES/2626 (XXV), A/RES/35/56, A/RES/45/199] y para la erradicación de la pobreza (A/RES/50/107, A/RES/62/205, A/RES/72/233 actualmente vigente).

compromiso global a través de su *Informe sobre Desarrollo Humano* del año 2000, en el que se introdujo la perspectiva de los derechos humanos en todos sus capítulos sobre la pobreza<sup>10</sup>, y en mayo de 2003 se adoptó el documento *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, en el cual organismos especializados y agencias de Naciones Unidas se comprometieron a la realización de los derechos humanos en todos los programas de cooperación y ayuda técnica para el desarrollo, y a contribuir a la mejora de las capacidades de los titulares de deberes para cumplir sus obligaciones y/o de los titulares de derechos para reclamar estos<sup>11</sup>. Se trataba de la incorporación del enfoque de los derechos humanos en las políticas de desarrollo de estos organismos de Naciones Unidas<sup>12</sup>.

Mary ROBINSON, quien fue nombrada Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos también en 1997, explica que ese movimiento fue lo que dio pie a discusiones con más profundidad respecto a la relación entre derechos humanos y desarrollo, tanto en el sector público como en el privado. Aun así, en 2015, casi veinte años más tarde, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip ALSTON, afirmó que «A casi todos los efectos, el Banco Mundial es una zona libre de derechos humanos. En concreto, en sus políticas operacionales, trata a los derechos humanos más como una enfermedad infecciosa que como valores y obligaciones universales»<sup>13</sup>. Dos años más tarde, en la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) *Los derechos humanos y la extrema pobreza* se insiste en que todos los actores presten la debida atención a los vínculos existentes entre ambos, y alienta al sector privado, incluido el sector empresarial, y a las instituciones financieras internacionales a que hagan lo mismo<sup>14</sup>.

En 2004 se celebró un congreso en la Universidad de Nueva York con el objetivo de servir de encuentro entre la comunidad de los derechos humanos y los economistas de las instituciones financieras internacionales, gra-

10. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano 2000*, Mundi Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2000.

11. *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003.

12. Esta perspectiva permite la evaluación de las políticas de desarrollo desde una perspectiva de derechos humanos. Al respecto, véase CUNEGO, A., *La evaluación de políticas de desarrollo a través de una perspectiva de derechos humanos*, Berg Institute, Bogotá-Otzenhausen-Madrid, 2016.

13. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/74/274, de 4 de agosto de 2015), p. 23.

14. AGNU, *Los derechos humanos y la extrema pobreza* (A/RES/71/186 de 2 de febrero de 2017), párr. 17.

cias a la iniciativa de *Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative* (EGI), fundada por Mary ROBINSON<sup>15</sup>. James D. WOLFENSHOHN, que en ese momento era el presidente del Banco Mundial, afirmó que no veía contradicción entre el trabajo del Banco y los objetivos de los derechos humanos; pero añadió que para «Algunos de nuestros socios la sola mención de las palabras derechos humanos les resulta un lenguaje incendiario», pese a que son los mismos gobiernos, e incluso las mismas personas las que dominan la institución y firmaron los pactos de derechos humanos<sup>16</sup>.

El debate sobre la implicación de las instituciones financieras internacionales en los derechos humanos se ha planteado incluso en términos estrictamente jurídicos. Roberto DAÑINO (que fue vicepresidente sénior y asesor jurídico principal del Banco Mundial) dejó claro que pese a la existencia de limitaciones legales institucionales de la actuación del Banco que han de ser respetadas (existe para fomentar actividades de reconstrucción y desarrollo, solo puede atender a consideraciones económicas y no puede interferir en las cuestiones políticas de ningún Estado miembro), la institución debería asumir la centralidad de los derechos humanos en su trabajo porque «ninguna de esas limitaciones impide al Banco considerar cuestiones políticas que tienen consecuencias o implicaciones económicas, siempre que ello se haga de una manera no partidistas, no ideológica y neutral»<sup>17</sup>.

En ese Congreso de 2004 Mary ROBINSON comenzó mostrando las paradojas del sistema económico mundial<sup>18</sup> y afirmó que la pobreza era en sí misma una violación de derechos humanos<sup>19</sup>. Se centró en responder a

- 
15. Mary ROBINSON fue Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de septiembre de 1997 a septiembre de 2002. «Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative (EGI)» fue una ONG (en funcionamiento entre 2002 y 2010) que tuvo como preocupaciones principales el comercio internacional justo, el acceso a la salud, la migración, el liderazgo de la mujer y la responsabilidad social corporativa (Enciclopedia Británica: <https://www.britannica.com/topic/Realizing-Rights-The-Ethical-Globalization-Initiative>).
  16. WOLFENSOHN, J. D., «Some Reflections on Human Rights and Development», en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 19-24, p. 21.
  17. DAÑINO, R., «The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts» en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 510-524, p. 518-519.
  18. Aludió a un informe del Banco Mundial en el cual se reconoció que desde 2000 los países en desarrollo han sido exportadores netos de capital a los países desarrollados (WORLD BANK, *Global Development Finance: Harnessing Cyclical Gains for Development*, WB, Washington DC., 2004, p. 7).
  19. PNUD, *Human Development Report 2000*, p. 2. ROBINSON, M., «What Rights Can Add to Good Development Practice», *op. cit.*, p. 27.

las críticas de los economistas a los derechos humanos y en explicar cómo estos pueden ayudar a construir programas operacionales que contribuyan al desarrollo y la eliminación de la pobreza. Es interesante detenernos en esto porque refleja bien la dificultad de los economistas en asumir el DIDH en su programación.

Ante la crítica de que los derechos humanos son políticos, ROBINSON defiende que efectivamente son estándares aprobados por la comunidad internacional. Respecto a que son irrealistas (en el sentido de que sobreestiman la importancia del Derecho y presumen que el Estado tiene una capacidad que con frecuencia no tiene), admite algo de verdad, pero defendiendo que la respuesta es denunciar esos gobiernos corruptos y opresivos. Se critica que los derechos humanos son abstractos y no permiten la negociación; efectivamente, pero no se negocia por falta de realismo sino porque el marco de derechos humanos es sistémico, universal e indivisible. Cuando se afea que los derechos humanos se basan en valores, ROBINSON defiende que así debe ser (y que también la economía clásica parte de afirmaciones valorativas como la noción del hombre económico).

Para los economistas del desarrollo es un problema que los derechos humanos no puedan lidiar con el tiempo. Ellos dan por sentado que la mayoría de los programas de desarrollo causan daños en el proceso de su implementación, bien para una minoría o bien para la mayoría de quienes van a ser los beneficiarios a largo plazo. Mientras que el DIDH no puede esperar; las violaciones presentes no son menores porque se prometan soluciones futuras.

Además, los mismos economistas consideran que el Derecho y los pobres no se llevan bien. La idea (generalmente no explicitada) es que la protección de los derechos humanos funciona con gobiernos con recursos, responsables y respetuosos del Estado de derecho. Pero siempre, en todos los sitios, incluso los gobiernos más competentes y bien intencionados encuentran difícil cumplir con sus obligaciones respecto a los muy pobres, los excluidos y marginales. Precisamente, defiende ROBINSON, aquí es fundamental la acción positiva que el DIDH exige de los Estados respecto a aquellas personas que se dirigen a él para satisfacer sus necesidades<sup>20</sup>.

Necesariamente, el enfoque basado en derechos humanos tiene la fortaleza de los compromisos jurídico internacionales. A la pregunta de WOLFENSOHN «¿Qué añade el reconocimiento del derecho a la salud o a la educación como cuestión de la existente estrategia de desarrollo del Banco Mundial?», ROBINSON responde que el reconocimiento de cada derecho

---

20. *Idem*, pp. 32, 34-36.

(con origen en los tratados y otros compromisos internacionales) implica las correspondientes obligaciones legales de los gobiernos nacionales, así como de la comunidad internacional. Como consecuencia de ese reconocimiento, los pobres y marginalizados son empoderados, y su participación se vuelve efectiva: «el atributo más definido de los derechos humanos en el desarrollo es su foco en la *accountability*»<sup>21</sup>.

La Comisión de Derechos Humanos define el concepto de empoderamiento como «La habilidad de la gente de actuar por su propia cuenta y la de otros. Las personas empoderadas pueden exigir el respeto de su dignidad cuando es violado. Pueden crear nuevas oportunidades de trabajo y afrontar muchos problemas de manera local. Y pueden movilizarse por la seguridad de otros»<sup>22</sup>. Stephen GOLUB aborda el empoderamiento legal (uso de los servicios legales y otras actividades para incrementar el control sobre las poblaciones desaventajadas sobre sus propias vidas) para integrar derechos y desarrollo desde una perspectiva muy apegada a la implementación de los programas de desarrollo. Aunque el empoderamiento legal no tiene por qué suponer necesariamente un enfoque de derechos humanos, considera que integrar servicios jurídicos en la corriente principal de los proyectos de desarrollo socioeconómico tiene un potencial importante para integrar productivamente derechos y desarrollo<sup>23</sup>. En cualquier caso, el enfoque de derechos humanos sí que supone empoderamiento en la medida en que las personas destinatarias de los programas de desarrollo pasan de beneficiarios a titulares de derechos, y las instituciones públicas se convierten en titulares de obligaciones, con el deber de actuar al servicio de los derechos humanos de las personas.

Este cambio de perspectiva se reconoce a veces con la fórmula *for/with/by*, la cual refleja las tres percepciones diferentes de los programas de desarrollo para hacer frente a las necesidades de las personas: desde la ayuda asistencialista y paternalista (trabajar *para* ellas), a la colaboración (trabajar *con* ellas), hasta finalmente empoderarlas para que *actúen por sí mismas*<sup>24</sup>.

21. *Idem*, p. 39.

22. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Human Security Now*, Naciones Unidas, Nueva York, 2003, p. 11.

23. GOLUB, S., «Less Law and Reform, More Politics and Enforcement: A civil Society Approach to Integrating Rights and Development» en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 297-324, p. 316 y 322.

24. CUNEGO, A., *La evaluación de políticas de desarrollo a través de una perspectiva de derechos humanos*, Berg Institute, Bogotá-Otzenhausen-Madrid, 2016, p. 85. En esta obra se defiende que otras virtudes del enfoque de derechos humanos en los programas de desarrollo son la introducción de la perspectiva de género y la sensibilidad a lo cultural.

En la práctica, observamos que en 1999 tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial lanzaron los *Poverty Reduction Strategies Papers* (PRSP) con la intención de incrementar la implicación nacional en las estrategias de pobreza y fomentar la reducción de esta con la vinculación de proyectos con ese objetivo con préstamos y otras formas de ayuda al desarrollo<sup>25</sup>. Los PRSP supusieron una ruptura con prácticas anteriores en varios sentidos: colocaron la reducción de la pobreza como el objetivo principal tanto para los países receptores como donantes; el propio país destinatario debía formular y escribir el PRSP; se concibieron como el resultado de un proceso participativo con los principales actores involucrados; se esperaba que supusiera un proceso con más evaluación y retroalimentación; y un compromiso de los donantes en centrarse en la reducción de la pobreza del destinatario más que en usar la ayuda al desarrollo para sus propias prioridades domésticas. Por tanto, se trató de un enfoque que representaba un acuerdo entre Estados, ciudadanos y comunidad internacional para aprovechar los esfuerzos y recursos en reducción de la pobreza<sup>26</sup>.

Los PRSP son un fruto claro de la influencia del trabajo de Amartya SEN sobre capacidades, que encontró también expresión operativa en los indicadores de desarrollo humano introducidos por el PNUD en 1990, y promovió la publicación por el Banco Mundial de los tres libros de *La Voz de los Pobres*, que la OACNUDH ha puesto de ejemplo de las ventajas de un enfoque de derechos humanos en las políticas de desarrollo: la pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta. Por ello, y porque en su mayor parte la legislación internacional sobre los derechos humanos no contiene —y no puede contener— prescripciones detalladas relativas a la adopción de medidas, se trataría de elaborar programas detallados de lucha contra la pobreza, por medio de procedimientos participativos, en los planos nacional y local tomando como base el marco normativo establecido por los derechos humanos internacionales<sup>27</sup>. Además, la iniciativa de los *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) debía reformarse a final de los 90 y muchos gobiernos del G7 vieron la oportunidad de reforzar los vínculos entre alivio de la deuda, reducción de la pobreza y gobernanza<sup>28</sup>.

---

25. NANKANI, G.; PAGE, J. y JUDGE, L. (2005), «Human Rights and Poverty Reduction Strategies: Moving Towards Convergence?», en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 475-497, p. 497.

26. *Idem*, p. 477.

27. OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 3.

28. NANKANI, G.; PAGE, J. y JUDGE, L. (2005), «Human Rights and Poverty Reduction Strategies...», *op. cit.*, p. 476.

El cambio en la conceptualización de la pobreza siguiendo la concepción de SEN acercó los objetivos del Banco Mundial a los derechos humanos: pasaron a estar de acuerdo en que la reducción de la pobreza debía ser vista como un subconjunto de resultados en materia de derechos humanos; y pasó a considerarse el crecimiento como una condición necesaria pero no suficiente para lograr resultados en la reducción de la pobreza<sup>29</sup>.

Sin embargo, no parece que los PRSPs lograsen mucha mejora en la realización de los derechos humanos, ni en los DESC (porque no suponen la discusión de cuestiones macro relevantes para el crecimiento y la distribución que son esenciales para la realización progresiva de esos derechos) ni en los DCP<sup>30</sup>. «El hecho de que los PRSP no usen el lenguaje de los derechos humanos no es accidental. Refleja el hecho de que la comunidad internacional y los gobiernos no desean aceptar las obligaciones que los derechos implican [...]. Aunque también existe el peligro de que acepten el lenguaje, pero no ningún cambio real en la relación entre ricos y pobres»<sup>31</sup>.

Desde una perspectiva más general, MARKS considera que la convergencia entre las agendas del desarrollo y la de los derechos humanos es adecuada y se ha acabado produciendo. Es necesaria tanto en términos ontológicos, porque ambas agendas coinciden en el objetivo del bienestar humano, como en términos instrumentales, porque los derechos humanos generan un empoderamiento que hace que las medidas antipobreza sean sostenibles y equitativas<sup>32</sup>. Y se acabó produciendo por la confluencia de varios factores<sup>33</sup>: el surgimiento de corrientes de pensamiento económico congruentes con los derechos humanos, como el enfoque del desarrollo humano y las capacidades, teorizado principalmente por Amartya SEN y Martha NUSSBAUM; que los derechos humanos fueran introduciéndose en la cooperación al desarrollo de Naciones Unidas<sup>34</sup>; por la aprobación por

29. *Idem*, pp. 479-481.

30. STEWART, F. y WANG, M., «Poverty Reduction Strategies Papers within the Human Rights Perspective» en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. p. 447-474, p. 468. En un sentido más positivo respecto a los resultados de los PRSPs véase ELKINS, M.; FEENY, S. y PRENTICE, D., «Are Poverty Reduction Strategy Papers Associated with Reductions in Poverty and Improvements in Well-being?», *The Journal of Development Studies*, núm. 2 (2018), pp. 377-393.

31. STEWART, F. y WANG, M., «Poverty Reduction Strategies Papers...», *op. cit.*, p. 469.

32. MARKS, S. P., «Poverty and human rights», *op. cit.*, p. 619-620.

33. *Idem*, p. 609 y ss.

34. Con hitos como OACNUDH, *Draft guidelines: A human right approach to poverty reduction strategies*, 2002, Naciones Unidas, Ginebra; y, el *The Human Rights-based approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, adoptado por los representantes de organismos especializados de Naciones Unidas en 2003.

parte del Consejo de Derechos Humanos (CDH)<sup>35</sup> de los *Principios Rectores sobre Pobreza y Derechos humanos*<sup>36</sup>, como guía diseñada para que los diseñadores de políticas públicas, y también actores privados, alineen las políticas de desarrollo con el Derecho internacional y el objetivo de reducción de la pobreza; el avance que los derechos humanos experimentan en la Agenda 2030 respecto a los ODM; la tendencia de las agencias nacionales de desarrollo a adoptar enfoques de derechos humanos en la cooperación bilateral al desarrollo; y lo que ha supuesto el derecho al desarrollo en tratar de convertir un proceso esencialmente económico en un derecho humano, un concepto esencialmente jurídico y de gobernanza.

Recientemente, los estragos de la pandemia de COVID han servido de impulso a *The Surge Initiative*, creada por el ACNUDH, dentro de la denominada economía de derechos humanos (HRE, en sus siglas en inglés). Promovida por la UNESCO y el ACNUDH se define, simplemente, como la aplicación correcta de las obligaciones legales existentes en materia de derechos humanos a la actividad económica con la finalidad de eliminar la discriminación y reducir las desigualdades a través de la inversión en derechos socioeconómicos, y dismantelar las barreras estructurales y otros impedimentos a la igualdad, la justicia, el crecimiento sostenible y la prosperidad compartida<sup>37</sup>.

En *The Surge Initiative* participan expertos en derechos humanos y macroeconomía para proporcionar «asesoramiento y análisis especializados para hacer operativos los derechos económicos, sociales y culturales, en la medida en que sean pertinentes para promover los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y frenar las desigualdades económicas y de otro tipo, incluso mediante políticas macroeconómicas ancladas en las normas y los estándares de derechos humanos»<sup>38</sup>. Es decir, se trata de llevar a cabo programas (de apoyo financiero, asesoramiento técnico, planes nacionales de desarrollo, priorización de inversiones para los más necesitados...) que promueven el cambio hacia una economía de derechos humanos, aplicando un enfoque basado en los derechos humanos a la macroeconomía para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, especialmente en materia de DESCs. Posiblemente, se trate de la

35. CDH, Resolución 21/11 (de 27 de septiembre de 2012), A/HRC/RES/21/11 (12 de octubre de 2012).

36. CDH, *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona* (A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012).

37. UNESCO, *The Human Rights Economy*, 2023.

38. OACNUDH, *Seeding change for an economy that enhances human rights – The Surge Initiative*.

iniciativa que hasta ahora mejor hace converger la perspectiva económico financiera y de derechos humanos.

## 2. EL DERECHO AL DESARROLLO

MARKS explica muy bien el papel que el Derecho podría jugar en la juridificación del desarrollo y las dificultades existentes para ello:

Uno de los grandes desafíos para un enfoque económico de la pobreza ha sido aceptar que el desarrollo en sí mismo (un proceso esencialmente económico) puede ser visto como un derecho humano (un concepto esencialmente jurídico y de gobernanza). El desafío desde el principio ha estado en traducir el lenguaje esperanzador pero ambiguo de la Declaración de Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986) en conceptos que tengan sentido para los economistas y que sean útiles para repensar los procesos de desarrollo y las estrategias de reducción de la pobreza. [...]

Hasta ahora, el derecho al desarrollo ha demostrado tener un alcance demasiado amplio y demasiado exigente en términos de cambio estructural para ser un factor significativo en la práctica de reducción de la pobreza. Sin embargo, sigue siendo el marco de derechos humanos más sistemático para afrontar los temas de la pobreza desde una perspectiva normativa<sup>39</sup>.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>40</sup> (que confirmó la incorporación del ser humano como objetivo de interés y protección por parte del Derecho internacional, dando nacimiento al DIDH) contiene diversos elementos para dar apoyo a un derecho al desarrollo. Atribuye importancia a promover el progreso social y elevar el nivel de vida y reconoce el derecho a la no discriminación, el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho a un nivel de vida adecuado. Asimismo, dispone que toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en la Declaración puedan hacerse plenamente efectivos, introduciendo los problemas de la estructura internacional que el derecho al desarrollo iba a encontrar y enfrentar.

Sin embargo, tanto la evolución posterior del DIDH (como veremos en el capítulo siguiente) como la conformación del Derecho del desarrollo y su práctica, escindieron ambos proyectos, lo cual se refleja en las dificultades que ha encontrado, como veremos, el derecho al desarrollo para su conso-

---

39. MARKS, S. P. (2017), «Poverty and human rights», *op. cit.*, pp. 614 y 616. Traducción propia.

40. AGNU Resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948.

lidación<sup>41</sup>. Aun así, el mayor intento institucional de reivindicar la dimensión estructural de lucha contra la pobreza ha sido del derecho al desarrollo, es decir, la concepción del desarrollo como derecho humano.

En el contexto del amplio movimiento intelectual y político en favor de la introducción de cambios profundos en las relaciones económicas internacionales promovido por los países del Sur, el ministro de exteriores senegalés, Doudou THIAM, realizó la primera referencia explícita al derecho al desarrollo en su discurso ante la AGNU en 1966. Vinculó directamente el hacer realidad el derecho al desarrollo con un nuevo sistema que no solo supusiera la afirmación teórica de los derechos de las personas y las naciones, sino también el disfrute real de esos derechos<sup>42</sup>, de modo que se incidía en el vínculo entre desarrollo y derechos humanos, y desarrollo y Derecho.

El 27 de julio de 1981, se aprobó la Carta Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos<sup>43</sup>, que introdujo el derecho al desarrollo en el derecho de los tratados con su artículo 22: 1. Todos los pueblos tendrán derecho a su desarrollo económico, social y cultural, con la debida consideración a su libertad e identidad y disfrutando por igual de la herencia común de la humanidad. 2. Los Estados tendrán el deber, individual o colectivamente, de garantizar el ejercicio del derecho al desarrollo.

En diciembre del mismo año, la AGNU, en la Resolución sobre *Distintos criterios y medios posibles en el sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos v las libertades fundamentales*<sup>44</sup>, declaró que el derecho al desarrollo era un derecho humano inalienable (párr. 8) y pidió a la Comisión de Derechos Humanos que adoptase las medidas necesarias para promover dicho derecho al desarrollo, teniendo en cuenta la labor realizada por el Grupo de Trabajo establecido en virtud de la resolución 36 (XXXVII) de la Comisión. Ese grupo de trabajo elaboró el proyecto de Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y lo presentó a la AGNU. A pesar de la oposición de Estados Unidos, fue adoptado mediante la Reso-

41. GÓMEZ ISA, F., «El Derecho al desarrollo. Luces y sombras», en CUBERO TRUYO, A. y MASBERNAT, P. (dirs.), *Protección del Medio Ambiente. Fiscalidad y otras medidas del Derecho al Desarrollo*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, p. 47-70, p. 69.

42. GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p. 45.

43. Carta Africana de Derechos Humanos y Derechos de los Pueblos (Carta de Banjul), aprobada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana, reunida en Nairobi, Kenia.

44. AGNU, *Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, A/RES/36/133, del 14 de diciembre de 1981.

lución 41/128 con 146 votos a favor y 8 abstenciones, el 4 de diciembre de 1986.

La *Declaración sobre el derecho al desarrollo*<sup>45</sup> establece en su artículo 1, primer párrafo, el derecho al desarrollo como «un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él». Lo que lo muestra como un derecho bicéfalo<sup>46</sup>: como parte del Derecho internacional del desarrollo en el que los titulares son los pueblos, pero también como parte del DIDH en el que los titulares son los individuos. El Proyecto de tratado sobre el derecho al desarrollo aprobado en octubre de 2023 en el CDH establece en su artículo 5 que «El derecho al desarrollo implica la plena realización del derecho de todos los pueblos a la libre determinación»<sup>47</sup>, confirmando la concepción del derecho al desarrollo como corolario del derecho de autodeterminación de los pueblos<sup>48</sup>.

Aunque el derecho al desarrollo tiene su origen en la preocupación de la Comisión de Derechos Humanos en la realización de los DESC<sup>49</sup>, es un derecho humano profundamente vinculado al respeto de todos los derechos humanos (arts. 2, 5, 6 y 8 de la Declaración). Se ha considerado que es un derecho síntesis, en el que se integran todos los derechos humanos, y que como tal viene a reconocer su indivisibilidad e interdependencia<sup>50</sup>. El 12 de julio de 2021, el CDH adoptó la resolución 47/11 sobre «La contribución del desarrollo al disfrute de todos los derechos humanos»<sup>51</sup>, reafirmando que la pobreza extrema inhibe el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos, y que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones es un requisito indispensable para el desarrollo sostenible.

45. AGNU, *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

46. BERMEJO GARCÍA, R., «El derecho al desarrollo: origen, evolución y sus efectos en el Derecho internacional», en FERNÁNDEZ LIESA, D. R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (dirs.): *Empresas y derechos humanos*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 179-203, p. 187.

47. CDH, A/HRC/RES/54/18, de 13 de octubre de 2023.

48. GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 39-41.

49. NACIONES UNIDAS (2017). «Declaración sobre el derecho al desarrollo», en *United Nations Audiovisual Library of International Law*, p. 1. En este documento se relata con detalle el iter que culminó en la Declaración de 1986.

50. GÓMEZ ISA, F., «El Derecho al desarrollo. Luces y sombras», *op. cit.*, p. 47-70, p. 62.

51. A/HRC/RES/47/11.

La Declaración de 1986 también vincula el derecho al desarrollo a la participación y a la paz y la seguridad internacionales; y proclama el deber de cooperación de los Estados para lograr el desarrollo. El profesor PASTOR RIDRUEJO defiende la obligatoriedad de la cooperación al desarrollo a partir de la relación necesaria entre la cooperación al desarrollo y la protección internacional de los derechos humanos. La idea fundamental es que el derecho al desarrollo coadyuva al respeto universal de estos derechos, como elemento fundamental en «la prevención y erradicación de las causas estructurales de las violaciones de los derechos humanos»<sup>52</sup>. Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos muestran que la mayor parte de las violaciones de los derechos humanos acontecen en los países en vías de desarrollo. En el caso de los DCP puede tratarse de vulneraciones de casos más individualizados, pero en el caso de los DESC y los derechos de solidaridad existen unas connotaciones estructurales, porque la pobreza y la inestabilidad política constituyen el caldo de cultivo ideal para su vulneración<sup>53</sup>.

El principio de cooperación como principio estructural de Derecho internacional de la Resolución 2625 (XXV) de la AGNU establece que los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos. PASTOR RIDRUEJO considera que su interpretación no puede limitarse a la cooperación en la asistencia técnica en materia de derechos humanos, aunque también la incluya; sino que debe ampliarse, con una interpretación teleológica en defensa del ser humano, a la obligación de la ayuda al desarrollo. La responsabilidad del respeto de los derechos humanos no solo recae en los Estados concernidos sino en el conjunto de la comunidad internacional y especialmente «en los más ricos y desarrollados, que tienen al respecto un deber general de prevención a través de la cooperación para el desarrollo». En la estrategia mundial para la protección de los derechos humanos, junto a la codificación y la verificación o control, debe existir la prevención, y es ahí donde la cooperación al desarrollo ha de jugar un papel para la erradicación de las causas de las violaciones de los derechos humanos y la creación de las condiciones para su mayor respeto<sup>54</sup>.

52. PASTOR RIDRUEJO, J. A.: «La protección de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo», en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 11 (1994), pp. 29-44, p. 31. PASTOR RIDRUEJO escribió esta reflexión a partir de su experiencia como Representante Especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el procedimiento público especial de la República de El Salvador, entre 1981 y 1992.

53. *Idem*, pp. 33-34.

54. *Idem*, pp. 32 y 37.

El mayor recorrido que ha tenido esta relación entre la obligación de cooperar y los derechos humanos es el uso condicional de la ayuda al desarrollo para promover el respeto de los derechos humanos, pero no ha servido hasta ahora para apuntalar una obligación jurídica respecto al derecho al desarrollo.

En la Declaración de Río de 1992, el derecho al desarrollo adoptó la concepción del desarrollo sostenible (Principio 3. El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras); y, un año más tarde, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, se reafirmó el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y parte integrante de los derechos humanos fundamentales; y se consideró un objetivo tanto de las políticas nacionales como de la cooperación internacional, con relaciones económicas equitativas (párrs. 10 y 72).

Cuando en 1994 se creó la figura del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) entre sus funciones se incluyó la promoción y protección del derecho al desarrollo<sup>55</sup>. Para promover y asegurar la aplicación del derecho al desarrollo, la entonces Comisión de Derechos Humanos estableció el grupo de trabajo intergubernamental sobre el derecho al desarrollo en 1998<sup>56</sup>, afirmando que «La existencia de una pobreza absoluta y generalizada impide el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos».

En 2004, la AGNU, atendiendo a los avances en del grupo de trabajo, aprobó otra resolución en la que se reflejan nuevas dimensiones del derecho al desarrollo. Se subraya que corresponde al Estado la protección de los derechos humanos y la principal responsabilidad en cuanto a su propio desarrollo. Aunque se insiste en el principio de la cooperación internacional entre países desarrollados y en desarrollo para lograr la erradicación de la pobreza, y en la necesidad de forjar estrechos vínculos de asociación con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado a fin de eliminar la pobreza y lograr el desarrollo<sup>57</sup>.

En 2007, el CDH estableció expresamente que los mandatos de los procedimientos especiales debían incluir el derecho al desarrollo, dentro de los derechos a promocionar y proteger, pues el propio Consejo debe impulsar

55. AGNU, A/RES/48/141 de 7 de enero de 1994.

56. Comisión de Derechos Humanos, Resolución 1998/72, confirmada por Decisión del Consejo Económico y Social 1998/269. Recientemente, la AGNU renovó el mandato, A/RES/74/152 de 16 de enero de 2020.

57. AGNU, El derecho al desarrollo, A/RES/58/172 de 11 de marzo de 2004, párrs. 6, 16 y 22.

la promoción y protección de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

Esta vinculación entre desarrollo y derechos humanos que parecía que el derecho al desarrollo iba a propiciar no ha logrado, sin embargo, dar todos los frutos que cabría esperar. Tanto por los problemas para afianzar su carácter jurídico<sup>58</sup> (solo muy recientemente el CDH ha tramitado un proyecto de tratado), como por la distancia entre quienes en la práctica trabajan por el desarrollo y por los derechos humanos, que ya hemos comentado. Posiblemente, la razón fundamental es que el derecho al desarrollo exige un replanteamiento de las relaciones económicas internacionales desde la perspectiva de la distribución de la riqueza que parecen imprescindible para realmente atajar la pobreza:

Poverty is a complex human condition characterized by sustained or chronic deprivation of the resources, capabilities, choices, security and power necessary for the enjoyment of an adequate standard of living. The right to development is a framework in which such a perspective becomes a human rights concern. It establishes that systemic denials of control over resources and distribution of the benefits of development are human rights violations insofar as they negatively affect the capacity, choices and power of those living in vulnerable and disadvantaged conditions<sup>59</sup>.

Sin embargo, debido a que la positivación del derecho al desarrollo ha sido durante décadas más un proceso que una realidad<sup>60</sup>, es especialmente relevante que en 2018 el CDH decidiese iniciar los debates necesarios para que el Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo elaborase un proyecto de instrumento jurídicamente vinculante sobre este derecho<sup>61</sup>. Después de que el Presidente Relator del grupo de trabajo presentase al 54.º período de sesiones del CDH el segundo y último borrador de la convención sobre el derecho al desarrollo, en septiembre de 2023 el CDH ha presentado el proyecto<sup>62</sup> a la AGNU para su negociación y eventual adopción.

58. GÓMEZ ISA, F., «El Derecho al desarrollo. Luces y sombras», *op. cit.*, pp. 52-53.

59. HADIPRAYITNO, I. I., «Poverty», en OACNUDH *Realizing the Right to Development*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013, pp. 137-147, p. 146-147.

60. GÓMEZ ISA, F., *op. cit.*, p. 55. BERMEJO GARCÍA, R., «El derecho al desarrollo: origen, evolución y sus efectos en el Derecho internacional», en FERNÁNDEZ LIESA, D. R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (dirs.): *Empresas y derechos humanos*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 179-203, pp. 183-186.

61. La idea de un tratado que reconociese el derecho al desarrollo como jurídicamente vinculante surgió durante una cumbre del Movimiento de Países No Alineados en 1998 en Durban, Sudáfrica, bajo el liderazgo del entonces presidente Nelson Mandela.

62. CDH, A/HRC/RES/54/18, de 13 de octubre de 2023.

Los grandes impulsores de este proyecto son los Estados del sur<sup>63</sup> y, en particular, el Movimiento de países No Alineados<sup>64</sup>. El posible tratado que hace jurídicamente vinculante el derecho al desarrollo no ha contado con el apoyo de los países occidentales<sup>65</sup>. Al final y al cabo, la realización del derecho al desarrollo de todos los pueblos supone reformas importantes de las instituciones y las reglas financieras y comerciales internacionales. La propia condición del derecho al desarrollo no solo como un derecho individual sino también como un derecho colectivo (con lo discutible que pueda ser esta dimensión<sup>66</sup>) nos señala el aspecto estructural que exige su realización.

La definición del derecho al desarrollo del proyecto de pacto<sup>67</sup> internacional destaca respecto a la definición de 1986 por la insistencia en la indivisibilidad, interdependencia y relación del derecho al desarrollo con los demás derechos y libertades fundamentales. Entre el conjunto de principios que el proyecto de Pacto establece (art. 3) se insiste en la misma idea (todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo, están relacionados entre sí y son universales, inalienables, interdependientes, indivisibles e igualmente importantes) y se concluye que el derecho al desarrollo debe hacerse efectivo de conformidad con todos los demás derechos.

Mantiene la doble titularidad del derecho al desarrollo, de las personas y de los pueblos, y dedica un artículo específico (art. 17) a los pueblos indígenas, que se encuentran entre los principales damnificados de políticas de desa-

63. Segunda Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Cooperación Sur-Sur, celebrada en Buenos Aires del 20 al 22 de marzo de 2019 (A/RES/73/291).

64. En la 18.ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Bakú los días 25 y 26 de octubre de 2019, en la que los Estados miembros del Movimiento de Países No Alineados destacaron la necesidad de hacer efectivo el derecho al desarrollo con carácter prioritario. Reunión Ministerial del Buró de Coordinación del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en Bakú los días 5 y 6 de julio de 2023.

65. La Resolución aprobada en octubre de 2023 en el CDH que contiene como anexo el Proyecto de pacto internacional sobre el derecho al desarrollo obtuvo los votos siguientes: A favor: Argelia, Bangladesh, Benin, Bolivia (Estado Plurinacional de), Camerún, China, Côte d'Ivoire, Cuba, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Gabón, Gambia, Honduras, India, Kazajstán, Kirguistán, Malawi, Malasia, Maldivas, Marruecos, Nepal, Pakistán, Qatar, Senegal, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Uzbekistán y Viet Nam. En contra: Alemania, Bélgica, Chequia, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Georgia, Lituania, Luxemburgo, Montenegro, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Rumania y Ucrania. Abstenciones: Argentina, Chile, Costa Rica, México y Paraguay.

66. GÓMEZ ISA, F., «El Derecho al desarrollo. Luces y sombras», *op. cit.*, pp. 55-67.

67. La denominación de pacto se consideró importante porque si bien desde el punto de vista jurídico es absolutamente palabra sinónima de convención o tratado (art. 2 Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados), se ha querido que tuviese una importancia equivalente a los Pactos de 1966.

rrollo inadecuadas, en las cuales sus intereses, necesidades y particulares formas de entender y concebir el mundo no se han tenido en cuenta<sup>68</sup>.

Entre los deberes de los Estados destacamos que las partes se comprometerían a no entrometerse en el ejercicio del derecho y el cumplimiento del deber de cada Estado de establecer sus propias prioridades nacionales en materia de desarrollo (art. 8.5 del Proyecto), aunque para dar efectividad al derecho, los Estados habrían de adoptar medidas, tanto individualmente como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, con miras a promover progresivamente el derecho al desarrollo.

Se establecen las obligaciones clásicas de respetar y proteger, pero también de dar efectividad. El artículo 10 recoge la obligación de respetar el derecho al desarrollo en el sentido de que todo Estado debe abstenerse de realizar cualquier acción que afecte negativamente al ejercicio del derecho directamente o a través de su acción sobre otro Estado u organización internacional<sup>69</sup>. Mientras el artículo 11, que recoge la obligación de proteger, establece que el Estado ha de adoptar todas las medidas necesarias para que ningún otro sujeto cuya conducta pueda controlar (persona física o jurídica, incluidos otros Estados) afecte negativamente al derecho al desarrollo.

Dentro de la obligación de dar efectividad, el derecho al desarrollo se vincula a los principios de progresividad y efecto inmediato establecidos respecto a los DESC. El segundo párrafo del artículo 12 introduce el principio de igualdad y no discriminación en cuanto al acceso a los recursos básicos y disfrute de los DESC<sup>70</sup>, y añade la justa distribución de los ingresos dentro de la obligación de dar efectividad al derecho al desarrollo por parte de los Estados.

Se establece también un deber de cooperación con diversos fines que pueden reconducirse a la eliminación de la pobreza, promover niveles de vida adecuados y el respeto a los derechos humanos, en línea con lo defendido por PASTOR RIDRUEJO. Para ello se establece el deber de crear condiciones internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo, que la financiación y la ayuda al desarrollo se ajusten al Pacto, y la

---

68. GÓMEZ ISA, F., «El Derecho al desarrollo. Luces y sombras», *op. cit.*, p. 60.

69. Hay que tener en cuenta que el art. 31 del proyecto establece que «Las referencias a los “Estados partes” con arreglo al presente Pacto serán aplicables a esas organizaciones dentro de los límites de su competencia», y las propias organizaciones internacionales declararán su grado de competencia con respecto a las cuestiones del tratado.

70. Entendemos *ad exemplum* o abierta la enumeración que recoge el artículo: derecho a: la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el agua y el saneamiento, el empleo y la seguridad y protección sociales.

cooperación propicie un orden social e internacional en los ámbitos económico, financiero y de la ayuda internacional que propicie la realización del derecho al desarrollo. Además, se le dedica un artículo específico (art. 19) a la prevención y combate de la corrupción porque se considera que se trata de un obstáculo importante para la efectividad del derecho al desarrollo<sup>71</sup>.

El proyecto de tratado establece medidas para el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones respecto al derecho al desarrollo. En ese sentido los Estados parte se comprometerían a establecer marcos jurídicos para la realización de evaluaciones previas y continuas de las consecuencias de sus acciones, y a recopilar datos y estadísticas para las medidas necesarias para dar efecto al Pacto. Además, se propone una Conferencia de los Estados parte para promover y examinar periódicamente la aplicación del Pacto, que debería aprobar un mecanismo de aplicación «a fin de desarrollar una labor de facilitación, coordinación y asistencia, no contenciosa y no punitiva, en la aplicación y promoción del cumplimiento de las disposiciones del presente Pacto» (art. 28.1).

Además del artículo dedicado a los pueblos indígenas, el proyecto dedica un artículo a la igualdad de género y empoderamiento de las mujeres y las niñas, y otro a los habitantes de las zonas rurales. Se reafirman las obligaciones estatales con la paz y la seguridad internacionales, y el compromiso de que el desarrollo perseguido es el desarrollo sostenible.

### 3. SEGURIDAD HUMANA, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

Precisamente, la noción de seguridad es también clave para la vinculación de desarrollo y derechos humanos, en la medida en que la seguridad humana se ha asociado, entre otros elementos, con las respuestas de los Estados a la pobreza mundial<sup>72</sup>.

---

71. Efectivamente, la corrupción no solo genera una inseguridad jurídica que desincentiva la inversión necesaria para el desarrollo económico. Además, provoca innecesarios aumentos de los costes y los precios, tiene efectos devastadores para la democracia, fomenta cadenas de actividades delictivas, perpetúa las injusticias económicas, sociales y políticas de generación en generación, genera restricciones injustificadas en el acceso a los servicios públicos y favorece accidentes en las obras públicas, con las consiguientes diferentes violaciones de derechos humanos (MALEM SEÑA, J. F., «Inseguridad jurídica, pobreza y corrupción», en FERNÁNDEZ BLANCO, C. y FERRER BELTRÁN, J. [eds.], *Seguridad jurídica, pobreza y corrupción en Iberoamérica*, Marcial Pons, Madrid, pp. 19-46, pp. 32-35).

72. PARRA VERA, Ó., «Responsabilidad del Estado por la extrema pobreza», en VV.AA., *Seguridad Humana. Una Apuesta Imprescindible*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2015, pp. 189-227, p. 191.

Tras el final de la guerra fría, la amenaza del enemigo externo se relajó y el concepto de seguridad se amplió. Por un lado, en la medida en que se centró en los conflictos intraestatales, surgió el nexo entre seguridad y desarrollo. Se amplió la noción de seguridad para incluir amenazas no militares pero que podían suponer conflictos violentos, y estos se vincularon con el desarrollo de los países, no solo por el efecto negativo que causan en el mismo, sino también porque la falta de desarrollo se relaciona con el surgimiento de conflictos. Por otro lado, el concepto de seguridad se redirigió a la protección del ser humano desplazando el enfoque tradicional centrado en la protección del Estado y se empezó a hablar de seguridad humana. Se trata de conceptos distintos, pero que están íntimamente relacionados y que permiten reubicar el desarrollo en una perspectiva de derechos humanos que trata de proteger a las personas de las situaciones de inseguridad y violencia.

El nexo entre seguridad y desarrollo también trata de subrayar que los conflictos intraestatales tienen causas complejas relacionadas con la desigualdad social, violaciones de derechos humanos, depredación de recursos... que requieren respuestas (y ayuda internacional) tanto para el desarrollo económico, como para la mejora de la gobernanza, la protección de los derechos humanos o la preservación del medioambiente<sup>73</sup>.

La idea de seguridad humana fue impulsada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe de 1994, en el marco de la propuesta de un programa para la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social que iba a celebrarse en 1995<sup>74</sup>: debía abordarse una seguridad centrada en las personas, más allá de las amenazas a la seguridad de los Estados, de modo que el concepto de seguridad deba cambiar para referirse más a la seguridad de la población que a la seguridad territorial; pasar de la seguridad mediante los armamentos a la seguridad mediante el desarrollo humano sostenible<sup>75</sup>. La seguridad humana...

En primer lugar, significa seguridad contra amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión. Y en segundo lugar, significa protección contra alteraciones súbitas y dolorosas de la vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el empleo o en la comunidad. Dichas amenazas pueden existir en todos los niveles de ingreso y desarrollo de un país<sup>76</sup>.

73. Véase el International Peace Academy Report *The Security-Development Nexus: Conflict, Peace and Development in the 21<sup>st</sup> Century*, 2004.

74. Si bien el Informe y plan de acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social solo dedicó un pequeño párrafo a la seguridad humana.

75. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, Nueva York y FCE, México D. F., p. 28.

76. *Idem*, p. 26.

En marzo de 1999, se creó el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana como una herramienta del sistema de Naciones Unidas para fortalecer su respuesta a los desafíos multidimensionales y complejos. Dos años más tarde, la Comisión independiente sobre Seguridad Humana se creó bajo la copresidencia de Sadako OGATA y Amartya SEN, y en 2003 publicó su informe final *Human Security Now*.

En 2005, el entonces Secretario General Kofi ANNAN defendió la interacción entre desarrollo, seguridad y derechos humanos en su informe *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos* de Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio:

Si bien no puede decirse que la pobreza y la negación de los derechos humanos sean la «causa» de las guerras civiles, el terrorismo y la delincuencia organizada, todos ellos incrementan considerablemente el peligro de la inestabilidad y la violencia. Análogamente, la guerra y las atrocidades no son ni mucho menos las únicas razones que explican que los países estén atrapados en la pobreza, pero es indudable que son un impedimento para el desarrollo<sup>77</sup>.

Ese mismo año, la AGNU aprobó el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. En el capítulo II, dedicado al Desarrollo, este se vincula fuertemente con la erradicación de la pobreza. El apartado IV, dedicado a los derechos humanos y el imperio de la ley, reivindica la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos, pero no hace ninguna referencia expresa a su vínculo con la pobreza, salvo en el párrafo dedicado a la seguridad humana:

Subrayamos el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación. Reconocemos que todas las personas, en particular las que son vulnerables, tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria, a disponer de iguales oportunidades para disfrutar de todos sus derechos y a desarrollar plenamente su potencial humano. Con este fin, nos comprometemos a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General<sup>78</sup>.

Se refleja un interés por conceptualizar los vínculos entre seguridad, desarrollo humano y promoción y protección de los derechos humanos para dotar a la seguridad humana de una significación propia, ante la convicción de que no habrá seguridad sin desarrollo y que la consecución de ninguno

77. AGNU, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General (A/59/2005 de 21 de marzo de 2005), párr. 16.

78. AGNU, A/RES/60/1 de 21 de marzo de 2005, párr. 143.

de estos objetivos es viable al margen de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>79</sup>.

UNCETA y YOLDI han defendido que el logro de la seguridad humana parece indefectiblemente ligado a la resolución de las desigualdades entre personas, grupos sociales y países. De este modo, la cooperación para el logro de un desarrollo humano y sostenible habría de ir mucho más allá de la mera transferencia de dinero, para poner el acento en el establecimiento de un marco global de redistribución de los recursos del desarrollo (la riqueza, el empleo, la salud, el medio ambiente, el conocimiento, etc.)<sup>80</sup>.

Lo cierto es que hay muchos países en los que la pobreza no puede ser entendida sin una aproximación más amplia capaz de incorporar factores como la fragilidad estatal, o la inseguridad y la violencia<sup>81</sup>. Actualmente, el Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana financia proyectos caracterizados por encarar las causas multidimensionales y las consecuencias de los problemas complejos. Porque las crisis prolongadas, los conflictos violentos, los desastres naturales, la pobreza persistente, las epidemias y las recesiones económicas «son crisis complejas que entrañan múltiples formas de inseguridad humana. Cuando esas formas se solapan, la inseguridad puede crecer de manera exponencial e invadir todos los aspectos de la vida de las personas, destruyendo comunidades enteras y cruzando las fronteras nacionales»<sup>82</sup>. Un ejemplo de la complejidad de estas situaciones se encuentra en la fragilidad de las clases medias de los países emergentes. Personas que han logrado salir de la pobreza pero que pueden volver a caer en ella ante este tipo de crisis. Por ello son necesarias redes de seguridad para estos sectores y no solo para los más pobres<sup>83</sup>.

Por último, es interesante detenernos en las consecuencias que *El Informe sobre Desarrollo Humano 2021-2022* vincula a la inseguridad humana. Parte de la relación entre las dificultades para elaborar respuestas colectivas a los desafíos del planeta con la polarización política que se vive en muchos países. Una de las razones de dicha polarización se encuentra en la desestabilización de la vida de las personas y las experiencias de inseguridad humana. Esta se asocia a los conflictos violentos, pero también a los niveles altos de delincuencia y a las privaciones en materia de salud, alimentación

79. PÉREZ, C., «Seguridad humana», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* n.º 3, (2012-2013), pp. 167-173, p. 169.

80. UNCETA, K. y YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000, p. 90.

81. SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015», *Anuario CEIPAZ 2013-2014* (2014), pp. 61-100, p. 76.

82. Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana.

83. SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza...», *op. cit.*, p. 93.

y seguridad económica. «La elevada inseguridad humana reduce la capacidad de las personas para tomar decisiones autónomas por falta de recursos, por miedo o como consecuencia de la discriminación social», y dificulta confiar en los diferentes: «las personas con altos ingresos y alta seguridad humana confían más en las personas de grupos socialmente más distantes»<sup>84</sup>.

#### 4. LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS GRANDES DECLARACIONES DE DESARROLLO

En las grandes declaraciones de desarrollo de Naciones Unidas se ha priorizado la lucha contra la pobreza. En la medida en que esta puede ser causa y consecuencia de violaciones de derechos humanos es importante atender al papel que estos derechos han jugado o pueden jugar en dichas declaraciones.

Ya hemos visto que el antecedente de los ODS de la Agenda 2030 fueron los Objetivos del Milenio. Estos fueron creados para facilitar la implementación de la Declaración del Milenio<sup>85</sup> para la reducción de la pobreza y el hambre, la mejora en educación, salud, igualdad de género y sostenibilidad medioambiental, con un enfoque claro en la mejora de la situación en los países en vías de desarrollo.

La Declaración del Milenio tiene una sección específica dedicada a los derechos humanos, democracia y gobernanza, y la importancia de la incorporación de los derechos humanos en su planificación e implementación fueron analizadas y reconocidas. Sin embargo, los derechos humanos no llegaron a jugar un papel importante, y las políticas seguidas para la consecución de los Objetivos del Milenio adolecieron de una perspectiva muy tecnocrática que ignoró el pleno respeto de los derechos humanos, y provocó resistencia social y política. Esto fue ampliamente criticado por su falta de sensibilidad hacia la justicia, la equidad y, en definitiva, el respeto y garantía de los derechos humanos. La ausencia de atención cierta a los derechos humanos seguramente fue una de las razones principales por las cuales se malogró la consecución de los Objetivos del Milenio, en la medida en que no se utilizó la fuerza jurídica y el valor instrumental del DIDH para

---

84. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2021-22: Tiempos inciertos, vidas inestables Con-figurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, PNUD, New York, 2022, pp. 161-163.

85. AGNU, A/RES/55/2 de 13 de septiembre de 2000.

alcanzarlos<sup>86</sup>. La plena conciencia de este problema estuvo en la redacción de la Agenda 2030.

La comunidad de los derechos humanos estuvo mucho más implicada en la negociación de la Agenda 2030 de lo que lo estuvo en la Declaración del Milenio<sup>87</sup>. Aunque la satisfacción con el resultado final no fue total, ciertamente ello se reflejó en la Resolución de 2015.

Casi desde el principio de la Resolución de la Agenda 2030, encontramos uno de sus principios básicos: «Al emprender juntos este gran viaje, prometemos que nadie se quedará atrás». Al mismo tiempo, se afirma como objetivo realizar los derechos humanos de todas las personas:

Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables (párr. 8).

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible encuentra sus fundamentos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados de derechos humanos (párr. 10) y enfatiza que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales sin ningún tipo de discriminación (párr. 19).

Sin embargo, también hay divergencias entre los ODS y el DIDH que muestran la pervivencia de dos lenguajes distintos. En primer lugar, los derechos humanos persiguen la garantía del bienestar humano desde una perspectiva eminentemente individual (aunque, como hemos visto, el dere-

86. VERDIALES LÓPEZ, D. M., *La importancia del enfoque de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARROSO, C. M. (dirs.), VERDIALES LÓPEZ, D. M. (coord.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 2018, pp. 75-90, pp. 77, 80 y 81.

87. WINKLER, I. T. y WILLIAMS, C., *The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review*, *The International Journal of Human Rights*, núm. 21 (2017), pp. 1023-1028, p. 1024.

cho al desarrollo aborda también la titularidad colectiva), mientras que los ODS adoptan una perspectiva global, como la del desarrollo sostenible<sup>88</sup>. Si bien es cierto que el principio de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás supone una preocupación por cada ser humano en sí mismo y puede ser entendido como la implementación del principio de igualdad y no discriminación, fundamento básico del DIDH.

En segundo lugar, puede afirmarse que los ODS no están formulados en el lenguaje de los derechos humanos. La Agenda 2030 no trata tanto de explicitar las obligaciones jurídicas en materias de derechos humanos, como de promocionar el contexto adecuado para su realización, con la idea de que su efectividad no solo depende del desarrollo legal internacional y nacional<sup>89</sup>.

Esto es importante. El hecho de que los ODS no estén formulados en el lenguaje de los derechos humanos está relacionado con algunos de los *gaps* o inconsistencias que podrían producirse en el desarrollo de las políticas que se aprueban para su implementación, de un modo que recuerda los problemas vinculados con los ODM. Es decir, se trata del problema de que se pueda avanzar en la consecución de los indicadores vinculados a la consecución de los ODS, pero que no se cumplan las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos o, incluso, que estas se vean colateralmente afectadas de manera negativa.

Lo cierto es que Naciones Unidas ha respondido a estos problemas. António GUTERRES, secretario general de Naciones Unidas, con ocasión del septuagésimo quinto aniversario de la organización, hizo un *Llamado a la acción por los derechos humanos*. Las medidas propuestas incluyen el apoyo a los Estados para asegurar que los principios de los derechos humanos informen la implementación de la Agenda 2030; alentar el pleno cumplimiento de los mecanismos de derechos humanos para el logro de los ODS; y seguir apoyando el diseño de políticas en favor de los grupos más vulnerables<sup>90</sup>. Además, la segunda sección de *Nuestra Agenda Común* (diseñada para fortalecer y acelerar los acuerdos multilaterales —en particular la Agenda 2030—) presenta un contrato social renovado, anclado en un enfoque integral de los derechos humanos: porque los derechos económicos,

88. WAGNER, L. J. y SATTELBERGER, J., «How does the 2030 Agenda relate to human rights?», *KfW Development Research. Development in Brief*, núm. 12 (2017).

89. FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *Transformaciones del Derecho Internacional por los Objetivos de desarrollo sostenible*, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 29-61, p. 31.

90. SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *La aspiración más elevada. Llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos*, 2020, p. 5.

sociales, culturales, civiles y políticos son herramientas vitales para la resolución de problemas, y el 92% de todos los ODS están relacionados con los derechos humanos y las normas laborales<sup>91</sup>.

La OACNUDH ha recomendado que los posibles efectos negativos no intencionados de la Agenda 2030 sean anticipados y prevenidos. Desde esa perspectiva, se nos recuerda que es una finalidad de la Agenda 2030 combatir las desigualdades y la discriminación que se plasma en el principio básico de no dejar a nadie atrás. Es por ello que pide que los datos de seguimiento de los ODS se desglosen en función de los motivos de discriminación. También considera esencial que se preste atención a los grupos de personas más vulnerables, especialmente cuando no están explícitamente reconocidos como tales en la Agenda<sup>92</sup>.

La resolución *Derechos humanos y extrema pobreza* aprobada por la Asamblea General en 2017 puede considerarse una muestra de la culminación de la asunción de la sinergia asumida entre derechos humanos y desarrollo. Se invita al ACNUDH a que siga concediendo un alto grado de prioridad a la cuestión de la relación entre la extrema pobreza y los derechos humanos, al tiempo que se exhorta a los Estados, el PNUD, y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que sigan prestando la debida atención a los vínculos existentes entre los derechos humanos y la extrema pobreza, y alienta al sector privado, incluido el sector empresarial, y a las instituciones financieras internacionales a que hagan lo mismo<sup>93</sup>.

La inclusión del enfoque de derechos humanos en la implementación de la Agenda 2030 permite vincular los ODS con obligaciones jurídico internacionales de los Estados. En el caso de las políticas de desarrollo, conlleva prestar una mayor atención al concepto de desarrollo inclusivo en el cual se entiende que los esfuerzos del desarrollo han de ir encaminados a combatir la desigualdad, la exclusión social y la marginación<sup>94</sup>. En definitiva, el enfoque de derechos humanos permite centrarse en los grupos de personas más vulnerables atendiendo al principio básico de la Agenda 2030 de no dejar a nadie atrás.

---

91. SECRETARIO GENERAL DE NACIONES UNIDAS. *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario general*, 2021, p. 32.

92. OACNUDH. *Transforming Our World: Human Rights in the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

93. AGNU, *Los derechos humanos y la extrema pobreza* (A/RES/71/186 de 2 de febrero de 2017), párrs. 16 y 17.

94. ARTS, K., «Inclusive sustainable development: a human rights perspective», *Current opinion in Environmental Sustainability*, núm. 24 (2017), pp. 58-62.

En este sentido, son de especial interés las iniciativas que explicitan los vínculos entre los ODS y los derechos humanos. El Instituto Danés de los Derechos Humanos<sup>95</sup> ha conectado 156 de las 169 metas de los ODS con instrumentos jurídico internacionales de derechos humanos y ha construido una base de datos en diferentes humanos mostrando esos vínculos. Estos muestran que la mayor parte de los ODS están claramente vinculados con DESC. Al fin y al cabo, los ODS pueden contextualizarse «como una respuesta correctora a las iniquidades que genera el mercado y que la globalización ha puesto de manifiesto»<sup>96</sup>.

En el ámbito de Naciones Unidas encontramos el Índice Universal de Derechos Humanos<sup>97</sup>, impulsado por la OACNUDH. Se trata de una base de datos sobre derechos humanos que muestra la relación entre las decenas de miles de observaciones, recomendaciones y directrices de derechos humanos procedentes de los mecanismos de protección de derechos humanos y los ODS. El objetivo es mostrar fácil y rápidamente esa relación buscando por país, mecanismo, tema, personas afectadas y ODS.

## 5. REFLEXIONES PRELIMINARES

Hemos visto que las políticas de desarrollo protagonizadas por las instituciones financieras han estado alejadas, en general, de la conexión entre el desarrollo y los derechos humanos. Durante décadas ambos mundos se mantuvieron alejados en la teoría y en la práctica.

Posiblemente todo ello esté detrás de los efectos nocivos de muchas políticas de desarrollo, y también de la ineficacia de acciones en pro del derecho al desarrollo como derecho humano incluyente de todos los derechos. Pues el derecho al desarrollo, como parte del DIDH, podría haber constituido una juridificación del combate de la pobreza como hemos visto que defiende MARKS.

Muchos de los Estados que han ratificado los tratados de derechos humanos son reticentes a hacer obligatorio el derecho al desarrollo o a introducir las obligaciones de derechos humanos en las políticas de desarrollo. Parece como si solo concibiesen el DIDH como normas reguladoras de la relación entre los Estados y sus ciudadanos, pero no como una parte

95. INSTITUTO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS, *La guía de los derechos humanos a los ODS*.

96. GÓMEZ, T., «Salud y bienestar: niños, madres y enfermedades graves», en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 145-174, p. 150.

97. OACNUDH, *Índice Universal de Derechos Humanos (IUDH)*.

del ordenamiento jurídico internacional que pueda implicar cambios en las relaciones (económicas) entre los Estados o en el funcionamiento del mercado internacional.

En la actualidad, el problema no radica tanto en las diferentes perspectivas entre las instituciones internacionales financieras y políticas, sino en el protagonismo del sector privado en la gobernanza del desarrollo junto a su intersección con procesos muy complejos y de escala planetaria, tanto los propios del cambio climático, como los referidos a la polarización socio política de muchos Estados.

La incorporación de los derechos humanos en las declaraciones y los programas de desarrollo, ¿realmente suponen un cuestionamiento de las estructuras económicas internacionales a las que POGGE atribuye la responsabilidad de la pobreza tal y como vimos en el capítulo anterior? No necesariamente o no inmediatamente.

La perspectiva del desarrollo implica un enfoque o abordaje estructural para coadyuvar a enfrentar violaciones individuales de derechos humanos vinculadas a la pobreza. Mientras la lucha contra la pobreza desde el DIDH, de la que nos ocupamos en los capítulos siguientes, supone el uso de mecanismos eminentemente individuales (la protección jurisdiccional o cuasi jurisdiccional de los derechos humanos) para afrontar problemas eminentemente estructurales.

## Capítulo 3

# La pobreza en el Derecho internacional de los derechos humanos

SUMARIO: 1. UNA APROXIMACIÓN GENERAL. 2. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. 3. POBREZA, PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, Y DESC. 4. LAS VENTAJAS DEL DIDH EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. 5. REFLEXIONES PRELIMINARES.

Podemos reconocer que la erradicación global de la pobreza solo sería posible teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo. Sin embargo, la caracterización jurídico internacional de este, con el carácter voluntario de la financiación del desarrollo, la no positivación a día de hoy del derecho al desarrollo y la falta de cristalización del principio de desarrollo sostenible como principio estructural del Derecho internacional<sup>1</sup> incrementan la urgencia de fomentar la vía del Derecho internacional de los derechos humanos (DIDH). En este capítulo mostraremos los fundamentos de una conexión factible y productiva para la exigencia de responsabilidad por situaciones de pobreza a través del DIDH. Para ello es necesario mostrar la construcción progresiva del vínculo entre estos y la pobreza en términos suficientemente sólidos para la exigencia de responsabilidad.

Ya vimos que las capacidades hacen referencia a las libertades fundamentales necesarias para elegir la vida que tenemos razones para valorar. Amartya SEN defiende que la pobreza puede definirse como la privación de esas capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, aunque la falta de renta puede explicar el que una persona esté

---

1. DÍAZ BARRADO, C. M., «La erradicación de la pobreza y los derechos humanos: un laberinto sin salida», *Derechos y libertades* núm. 38 (2018), pp. 17-52, p. 34.

privada de capacidades. Pero la relación entre falta de renta y falta de capacidades varía de unas comunidades a otras, incluso de unos individuos a otros (porque desventajas como la edad, la incapacidad o la enfermedad no solo dificultan la percepción de renta sino también hacen más difícil convertir estas en capacidad)<sup>2</sup>.

La asunción de este enfoque de las capacidades de SEN por los organismos de Naciones Unidas ha permitido avanzar en la introducción de la noción de la pobreza como violación de derechos humanos y relanzar la lucha contra esta lacra, aunque no se haya logrado incorporarla de manera explícita a instrumentos jurídicamente vinculantes, salvo en el caso del artículo 30 de la Carta Social Europea revisada<sup>3</sup>.

Sin embargo, esta perspectiva no está exenta de críticas. Fernanda DOZ COSTA señala que la vinculación entre derechos humanos y pobreza a través del enfoque de capacidades de Amartya SEN «corre el riesgo de sobre simplificar el asunto y perder claridad e impacto en el intento de vincular ambos campos»<sup>4</sup>. Más lejos llega Vittorio BUFACCHI quien defiende que denunciar la pobreza como violación de derechos humanos puede suponer un mero movimiento retórico que acabe teniendo la consecuencia contraproducente de debilitar la cultura de derechos humanos al verse esta socavada por la frecuente imposibilidad de castigar los abusos de derechos humanos que supone la pobreza permanente<sup>5</sup>.

MARKS afirma que la idea básica de que la pobreza y el subdesarrollo son cuestiones de derechos humanos han sido parte de la retórica del DIDH

2. SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000, pp. 99 y 114.

3. CSEr, Art. 30. Derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:  
a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias; b) revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.

4. DOZ COSTA, F., «Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales», *Revista Internacional de derechos humanos*, núm. 90 (2008), pp. 87-115, p. 103.

5. BUFACCHI, V., «Keeping human rights out of poverty», en EGAN, S. y CHADWICK, A. (eds.), *Poverty and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 23-34, p. 34.

desde su fundación e incluso antes<sup>6</sup>. Sin embargo, esa conexión no siempre ha sido explícita o relevante. Actualmente, existe un consenso bastante amplio respecto a la consideración de la pobreza como violación de todos o algunos de los derechos humanos, o como causa y consecuencia de graves y numerosas violaciones a los derechos humanos<sup>7</sup>.

De manera paralela al despertar de la atención de las instituciones del desarrollo a los derechos humanos en los años noventa, se produjo un incremento o explicitación de la atención de las instituciones de derechos humanos hacia la pobreza porque en ambos ámbitos se gana conciencia de la relevancia de hacer converger la lucha contra la pobreza y los derechos humanos. Después de reflejar los principales hitos de esa explicitación nos detendremos en los dos caminos fundamentales para juridificar la lucha contra la pobreza a través de los derechos humano: los DESC y, en particular, el principio de igualdad y no discriminación. Por último, recapitularemos las ventajas de un enfoque de derechos humanos en la lucha contra la pobreza.

## 1. UNA APROXIMACIÓN GENERAL

Tanto en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), como en los preámbulos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean liberados de la miseria. Son múltiples los preceptos que pueden defenderse como fundamento para la construcción de un derecho a no ser pobre, o, al menos, para el diseño de políticas contra la pobreza. En el plano universal, el exponente más explícito del derecho a la protección frente a la pobreza sería el derecho a un nivel de vida ade-

6. MARKS, S. P.: «Poverty and human rights», en MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. y HARRIS, D. (eds.), *Textbook on International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2017, pp. 597-618, p. 602.

7. Véanse: DOZ COSTA, F., «Pobreza y derechos humanos...», *op. cit.*, pp. 87-115; CUÉLLAR M., R., «Los derechos humanos de los más pobres: una ruta por construir en el sistema interamericano», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 48 (2008), pp. 27-42; DULITZKY, A. E. «Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 48 (2008), pp. 107-134; CHINCHILLA, F. A.; PARRA VERA, O. y RENÉ CÁCERES, L., «Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano», en CAETANO, G. y CUÉLLAR, R. (eds.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2012, pp. 13-155, p. 35-36.

cuado<sup>8</sup>, recogido en el artículo 25 de la DUDH<sup>9</sup> y en el artículo 11 del PIDESC. De hecho, aunque el PIDESC no menciona expresamente la pobreza, esta constituye una de las principales preocupaciones de su Comité, como veremos a lo largo del capítulo.

La DUDH nació en el contexto del auge del Estado del bienestar después de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo con MOYN, «It was centrally about distributive justice, not merely the liberties of mind, speech, and person that made “human rights” so prominent decades later». It «was connected with the believable empowerment and intervention of the state, not the prestige of non-governmental action or the cautious reform of judges with which social rights became bound up in a neoliberal age»<sup>10</sup>.

Sin embargo, la evolución posterior del DIDH pronto separó el movimiento de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza. Esto se vio confirmado con la adopción en 1966 de dos tratados distintos con diferentes sistemas de protección para los dos tipos de derechos<sup>11</sup>: el PIDCP, y el PIDESC. Los derechos de este último han sido menos protegidos y respetados, lo cual ha sido vinculado al hecho de que «This expansion of rights has run parallel to the expansion of inequality»<sup>12</sup>.

La menor protección establecida para los DESC, y la igualdad material que estos entrañan, ha sido uno de los factores que dejó de lado durante décadas la construcción de un vínculo adecuado entre pobreza y derechos humanos. Sin embargo, a lo largo de los años ese vínculo se ha ido recuperando, no solo por la atención de las políticas del desarrollo a los derechos humanos y el reconocimiento del derecho al desarrollo referidos en el capí-

8. FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *Pobreza. XIV informe sobre derechos humanos*, Trama, Madrid, 2016, p. 35.

9. Otros artículos de esta Declaración son especialmente relevantes en el combate de la pobreza. Para una explicación prolija al respecto véase GARCÍA ROMERO, B., *Anales de Derecho. Universidad de Murcia*, núm. 18 (2000), pp. 41-90, pp. 44 y ss.

10. MOYN, S., *Not Enough. Human rights in an Equal World*, Harvard University Press-Belknap Press, Cambridge (Massachusetts), 2018, p. 44. Véase la p. 120 para una explicación más amplia.

11. Para un breve resumen de los hechos históricos que llevaron a la división de los derechos en dos pactos distintos, véase: CHINCHILLA, F. A.; PARRA VERA, O. y RENÉ CÁCERES, L., «Pobreza y Derechos Humanos...», *op. cit.*, p. 22; y ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes en la protección internacional de los derechos económicos y sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022, pp. 104-105.

12. MCCLURE, J., *The legal construction of poverty: examining historic tensions between property rights and subsistence rights*, en EGAN, S. y CHADWICK, A. (eds.), *Poverty and human rights. Multidisciplinary Perspectives*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2021, p. 54-67, p. 55.

tulo 2, sino porque en el DIDH se ha ido explicitando la conexión entre derechos humanos y pobreza con origen en la reivindicación de los DESC.

La pobreza se ha considerado violación de todos los derechos humanos o de algunos de ellos, o se ha considerado la existencia de un derecho humano a no ser pobre. Sin embargo, no es fácil colegir de ello consecuencias jurídicas. De hecho, la mayor parte de los intentos por relacionar ambos ámbitos conceptuales, pobreza y derechos humanos, se han realizado desde ámbitos de *soft law*, lo cual ha conllevado la reflexión ya aludida sobre posibles efectos contraproducentes de esta vinculación.

El 17 de diciembre de 1991, la AGNU aprobó una resolución sobre *Derechos humanos y extrema pobreza*, en la que afirmó que «La extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y, en consecuencia, exigen la adopción de medidas urgentes para eliminarlas en los planos nacional e internacional»<sup>13</sup>. Precisamente, fue a partir de la década de los años noventa, tras el final de la guerra fría, y en particular desde la proclamación de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, cuando cobró relevancia la relación entre pobreza y derechos humanos.

En la *Declaración y Programa de Acción* resultantes de la Conferencia de Viena se proclamó con rotundidad el carácter universal, indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos, que encuentra su basamento axiológico en el principio de igualdad dignidad de todos los seres humanos<sup>14</sup>. Esta concepción supuso el impulso de los DESC. No es posible garantizar una vida digna, y los mismos DCP, sin garantizar los DESC. Pero se da un paso más en relación con la pobreza al afirmar que su generalización «inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos», de modo que la comunidad internacional debe priorizar su inmediato alivio y su ulterior eliminación, y promover los derechos humanos de los más pobres porque es «indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema»<sup>15</sup>.

Ya vimos que cuando el secretario general de Naciones Unidas, Kofi ANNAN, estableció la necesidad de integrar el programa de derechos humanos «en toda la gama de las actividades de la Organización»<sup>16</sup>, tanto

13. AGNU, A/RES/46/121 de 17 de diciembre de 1991, párr. 1.

14. HABERMAS, J. *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012, p. 20.

15. *Declaración y Programa de Acción de Viena*, adoptado por la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos en Viena el 25 de junio de 1993, puntos 5, 14 y 25.

16. NACIONES UNIDAS, *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, Informe del Secretario General, A/51/950 14 de julio, 1997, párr. 79.

el PNUD, como la antigua Comisión de Derechos Humanos o la UNESCO desarrollaron diferentes perspectivas de vinculación entre desarrollo y derechos humanos, y por tanto, entre pobreza y derechos humanos como hizo el propio Comité de DESC.

En 1999, la Comisión de Derechos Humanos reiteró que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana, y afirmó que «El derecho a la vida incluye el de llevar una existencia digna y disponer de los elementos esenciales para la vida» y que «La generalización de la miseria absoluta obstaculiza el ejercicio pleno y efectivo de los derechos humanos»<sup>17</sup>.

En mayo de 2001, el ECOSOC aprobó una declaración del Comité DESC sobre la pobreza y el PIDESC con la finalidad de promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza, para garantizar que se tuvieran en cuenta la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades. Se consideró que la pobreza constituye negación de los derechos humanos y se definió 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 otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales»<sup>18</sup>.

El mismo año, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una resolución sobre pobreza y derechos humanos, sucediéndose una cada año hasta su desaparición. Su sustituto, el CDH, ha continuado con la labor, si bien la propia AGNU también se ha pronunciado repetidamente sobre la extrema pobreza y los derechos humanos<sup>19</sup>.

La OACNUDH publicó en 2004 *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*<sup>20</sup>. Es un documento fundamental para respon-

17. ACNUDH, *Los derechos humanos y la extrema pobreza*. Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1999/26.

18. COMITÉ DESC, *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: la pobreza y el pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (E/C.12/2001/10 de 10 de mayo de 2001), párr. 8.

19. En la web del Relator de Naciones Unidas sobre la extrema pobreza se encuentran recogidas las resoluciones de la AGNU, la antigua Comisión de Derechos Humanos y del Consejo de Derechos Humanos.

20. En el año 2001, la presidenta del Comité DESC de las Naciones Unidas pidió a la OACNUDH que elaborara un proyecto de directrices sobre el enfoque de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Como primer paso, tres expertos, los profesores P. HUNT, M. NOWAK y S. OSMANI, prepararon un documento

der, entre otros, a la pregunta «¿cómo podemos pensar en la pobreza de una manera que resulte la más adecuada con respecto a un enfoque de los derechos humanos?» Se parte de considerar que la pobreza no puede desvincularse de la privación causada por dificultades económicas (lo que hace que se vincule con el no cumplimiento de algunos derechos, no de todos) y ello lleva a defender que la consideración multidimensional de la pobreza de la concepción de las capacidades de Amartya SEN es la más adecuada para vincularla con los derechos humanos. Se afirma que existe una transición natural de las capacidades a los derechos a través de la conexión de la prioridad de la libertad humana<sup>21</sup>.

En esta publicación de la OACNUDH se defiende la vinculación de la pobreza con solo algunos derechos<sup>22</sup>, lo cual no estaría reñido con la indivisibilidad de los mismos porque esta no significa que todos los fenómenos sociales deban definirse por referencia a todos los derechos. Sin embargo, creemos que en los casos de pobreza extrema y exclusión social no es disparatado asumir la definición de pobreza como la ausencia fáctica de todos los derechos humanos en el sentido defendido por el Relator Especial Leandro DESPOUY en *La realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza*<sup>23</sup>. Además, consideramos indiscutible la afectación de la pobreza a todos los derechos, incluidos los de participación política<sup>24</sup>.

En 2005, la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) consideraba en su Plan de Acción que «en términos de derechos humanos, la pobreza es tanto un síntoma como una causa: la privación severa continuada es señal de que los afectados están viviendo en un estado de indignidad, y por tanto de negación de derechos, y a los

---

de debate en el que se señalaban algunos de los problemas conceptuales y prácticos esenciales que surgen de la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Esta publicación de 2004 es una versión revisada del documento de debate.

21. OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004, p. 6, desarrollado en las páginas 7-10.
22. OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2004, p. 11.
23. ECOSOC, E/CN.4/Sub.2/1996/13 de 28 de junio de 1996, párrs. 176-178.
24. Respecto a la relación de la pobreza con los DCP, véanse: JANUSZEWSKI, K. M. y NOWAK, M., «Poverty and political rights: an exercise of recovery from oblivion», en DAVIS, M. F.; KJAERUM, M. y Lyons, A. (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 69-87. FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *Pobreza...*, op. cit., pp. 45-47.

pobres y los marginados se les priva, sobre todo, de la capacidad para exigir sus derechos»<sup>25</sup>.

En el documento *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* no solo se defendieron las ventajas del DIDH para luchar contra la pobreza (a las que haremos alusión posteriormente), sino que también se presentó un proyecto de directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza en la práctica. Estas directrices fueron publicadas por la OACNUDH en 2007<sup>26</sup>. En ellas se identifica a las personas pobres como aquellas que no disfrutaban de una serie de derechos humanos, como son los derechos a la alimentación, a la salud y a la participación política entre otros. Sobre la base de las obligaciones jurídicas pertinentes de los derechos humanos, se destaca la importancia del vínculo entre discriminación y pobreza, la determinación de las estrategias para la realización de los derechos pertinentes en la reducción de la pobreza, y el empoderamiento y participación de las personas pobres.

La directriz seis está dedicada a la vigilancia y rendición de cuentas. Aunque existen diferentes tipos de mecanismos de rendición de cuentas<sup>27</sup> se reconoce que en el contexto de la reducción de la pobreza los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas presentan un desafío particular. Aun así es obligación de los Estados establecer los mecanismos necesarios para cumplir con sus deberes de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos correspondientes, sin perjuicio de la asistencia y cooperación internacionales necesarias (directriz siete).

Como continuación de la labor desarrollada por la figura del experto especial para la extrema pobreza y derechos humanos creado en 1998<sup>28</sup>, en 2011 nació la Relatoría especial sobre extrema pobreza y derechos humanos<sup>29</sup>, a la que el CDH encargó el estudio de la relación entre pobreza y derechos humanos, y que en 2012 presentó los *Principios Rectores sobre la pobreza extrema y los*

25. OACNUDH, *The OHCHR Plan of Action: Protection and Empowerment*. Ginebra, 2005, párr. 10.

26. OACNUDH, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, 2007 (HR/PUB/06/12).

27. Judicial, cuasi judicial (como los defensores del pueblo y los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos), administrativo y político.

28. OACNUDH, *Los derechos humanos y la extrema pobreza* (E/DEC/1998/250) 1998.

29. Esta surgió en 2011 (A/HRC/RES/17/13) como continuación de la labor desarrollada por la figura del experto especial para la extrema pobreza y derechos humanos creado en 1998 (E/DEC/1998/250).

*derechos humanos*<sup>30</sup>, asumiendo la concepción de pobreza inspirada en el enfoque de capacidades y libertades básicas de Amartya SEN al que ya nos hemos referido, como había hecho el PNUD en la elaboración de su índice de desarrollo humano (IDH) introducido en 1990.

DE SCHUTTER considera los *Principios Rectores* la guía más autorizada sobre cómo afrontar la lucha contra la pobreza desde los derechos humanos al establecer la obligación de que los Estados adopten estrategias de reducción de la pobreza sobre la base del principio de responsabilidad (la reducción de la pobreza como obligación legal a partir de los derechos de los pobres), el principio de igualdad y no discriminación, y la participación (la participación de los pobres en las estrategias de reducción de la pobreza es fundamental para su legitimidad y para su eficacia)<sup>31</sup>, continuando por la senda abierta por las Directrices de la OACNUDH de 2007 pero con mayor profundidad y rotundidad.

Consideramos que la gran aportación de los *Principios Rectores* es la introducción directa y explícita del principio de responsabilidad jurídica. En su primer párrafo se parte de la premisa de que erradicar la extrema pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente. Porque

La pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad<sup>32</sup>.

En cuanto al principio de igualdad y no discriminación, los Estados deben garantizar que las personas que viven en la pobreza gozan de la igualdad ante la ley (párr. 19), pero también deben identificar a los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad y adoptar medidas especiales y positivas para reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen

30. *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena SEPÚLVEDA CARMONA. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (AGNU, A/HRC/21/39, de 18 de julio de 2012, párr. 1).

31. DE SCHUTTER, O., «A human rights-based approach to measuring poverty», en DAVIS, M. F.; KJAERUM, M. y LYONS, A. (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 2-20, pp. 4-12.

32. *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena SEPÚLVEDA CARMONA. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (AGNU, A/HRC/21/39 de 18 de julio de 2012) párr. 3.

a perpetuar la discriminación (párr. 20), y adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad de facto de las personas que viven en la pobreza (párr. 22). Proteger a los pobres contra la discriminación sobre la base de su condición social es clave para remover la discriminación estructural de la pobreza, porque pobreza y discriminación se refuerzan mutuamente: la discriminación puede causar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede causar discriminación<sup>33</sup>.

La promoción del principio de participación parte de que las personas que viven en la pobreza deben ser reconocidas y tratadas como agentes libres y autónomos, de modo que ha de promoverse su empoderamiento para garantizar la participación activa, libre, informada y provechosa de las personas que viven en la pobreza en todas las fases del diseño, la aplicación, la vigilancia y la evaluación de las decisiones y políticas que las afectan (párrs. 36 y 38).

## 2. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Ya hemos visto cómo tras la Conferencia de Viena de 1993 y la proclamación del carácter universal, indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos, los DESC cobraron una nueva importancia. El Comité DESC recordó el carácter jurídicamente vinculante del PIDESC, la importancia de estos derechos para llevar una vida digna y la importancia de comprometerse más con la realización efectiva de los DESC en la lucha contra la pobreza. El derecho a llevar una vida digna nunca podrá hacerse efectivo a menos que todos puedan satisfacer de manera adecuada y equitativa sus necesidades de trabajo, alimentación, vivienda, atención médica, educación y cultura<sup>34</sup>.

La idea de que la efectividad de los DESC se deriva de manera natural de la democracia y el crecimiento económico no es cierta. «A menos que se adopten medidas concretas para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, estos derechos rara vez podrán hacerse realidad, incluso a largo plazo. El crecimiento económico, por ejemplo, no se traduce automáticamente en una mejora del nivel de vida de los grupos más excluidos y marginados, a menos que se adopten medidas o políticas especiales dirigidas con ese fin»<sup>35</sup>.

33. DE SCHUTTER, O., «A human rights-based approach...», *op. cit.*, p. 7-8.

34. COMITÉ DESC. *Folleto informativo N.º 16 (Rev. 1)*, 1996.

35. ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes en la protección internacional de los derechos económicos y sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, p. 57.

Respecto a la diferente naturaleza de los DESC en cuanto a los DCP, un aspecto especialmente relevante desde el punto de vista de su exigibilidad jurídica radica en la idea de su desarrollo progresivo. Los dos primeros párrafos del art. 2 del PIDESC establecen:

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

La obligación de los Estados de adoptar las medidas adecuadas, correspondiente a la obligación de realizar los derechos, no resta importancia a las obligaciones de respetar, en el sentido de abstenerse de interferir en el disfrute del derecho, y proteger, en el sentido de impedir que otras personas interfieran en el disfrute del derecho<sup>36</sup>.

El artículo señala que la adopción de esas medidas habrá de darse hasta el máximo de los recursos disponibles<sup>37</sup>. Es una forma de reconocer que la efectividad de tales derechos puede verse obstaculizada por la falta de recursos y supone que el cumplimiento por un Estado de sus obligaciones se evalúa teniendo en cuenta los recursos de que dispone<sup>38</sup> para el logro progresivo de los DESC.

Al mismo tiempo, la referencia al desarrollo progresivo es consecuencia de la vinculación del cumplimiento de estos derechos con los recursos disponibles. Sin embargo, no implica que no existan obligaciones de carácter

36. OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo N.º 33* (2008), OACNUDH, Ginebra, p. 15.

37. «El Comité observa que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tenía la intención, según los redactores del Pacto, de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales» (COMITÉ DESC, Observación general número 3. *La índole de las obligaciones de los Estados partes* (párr. 1 del art. 2 del Pacto), U.N. Doc. E/1991/23, párr. 13).

38. OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo N.º 33* (2008), OACNUDH, Ginebra, p. 17.

inmediato. El Comité DESC señaló en su Observación General número 3 que una de ellas «consiste en que los Estados se “comprometen a garantizar” que los derechos pertinentes se ejercerán “sin discriminación...”<sup>39</sup>; la otra consiste en el compromiso contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de “adoptar medidas”, compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración»<sup>40</sup>. «Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga»<sup>41</sup>.

El ACNUDH ha sido más prolijo en la explicación de las obligaciones de carácter inmediato respecto a los DESC al señalar que se han de adoptar ciertas medidas con independencia de los recursos con los que se cuente en cinco ámbitos: la eliminación de la discriminación en el goce de los derechos; respecto a los DESC que no requieren recursos importantes; la misma obligación de adopción de medidas con miras al logro progresivo de la satisfacción de los derechos; la prohibición de medidas regresivas; y las obligaciones mínimas esenciales que son la obligación inmediata de satisfacer los niveles mínimos esenciales de cada derecho<sup>42</sup>, que el propio Comité DESC ha ido precisando<sup>43</sup>.

En realidad, el mayor problema de estas cláusulas específicas de los DESC respecto a los DCP (progresividad y límite de recursos disponibles), es que «reforzaron la concepción de que solo las normas del PDCIP eran susceptibles de supervisión independiente y aplicación judicial»<sup>44</sup>.

39. Que se desarrolló en la Observación general número 20 y a la que nos referiremos posteriormente.

40. COMITÉ DESC, Observación general número 3, *op. cit.*, párrs. 1 y 2.

41. *Idem*, párr. 9.

42. OACNUDH (2008). *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo N.º 33*. Ginebra: OACNUDH, pp. 19-21.

43. Véanse, por ejemplo, BARRACO, M.; COLMEGNA, P. y RONCONI, L., «Progresividad y no regresividad: reflexiones a la luz de las sentencias Poblete Vilches y Cuscul Pivaral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos» (p. 342 y ss.); y ROSSI, J., «Obligación de progresividad, no regresividad y máximo de los recursos disponibles. Puntos de encuentro y desencuentro entre la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas» (p. 377 y ss.), ambos en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESC. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2020.

44. ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes...*, *op. cit.*, p. 105.

El Comité DESC ha establecido que si bien el Pacto que supervisa no contiene ningún artículo como el artículo 2.3 b) del PIDCP, que obliga a los Estados parte, entre otras cosas, a desarrollar «las posibilidades de recurso judicial», siguen siendo pertinentes los principios generales del Derecho internacional del artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (que impide que una parte invoque su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado) y el artículo 8 de la DUDH (toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes que le ampare contra los actos que violen sus derechos reconocidos por la constitución o la ley). De modo que los Estados parte que pretendan justificar el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los DESC tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son medios apropiados según los términos del artículo 2.1 del PIDESC, o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios. Un recurso efectivo no tiene por qué ser judicial, puede ser administrativo. Lo importante es que se dé efectividad al Pacto<sup>45</sup> y se establezcan medios adecuados para garantizar la responsabilidad del Estado<sup>46</sup>.

BONET PÉREZ defiende la posibilidad también de la exigibilidad política y la exigibilidad jurisdiccional indirecta (a partir de la invocación de un derecho distinto) y recuerda que, en cualquier caso, la inexistencia de recursos jurisdiccionales no resta obligatoriedad a las normas de establecimiento de los DESC, porque la exigibilidad jurídica constituye un recurso respecto a la falta de respeto a la garantía normativa preexistente<sup>47</sup>.

En el ámbito de la supervisión del propio PIDESC, el ECOSOC no autorizó hasta 1985 la creación del Comité DESC<sup>48</sup>, mientras el Comité de Dere-

45. Los Estados están obligados respecto a los DESC en su territorio, pero como muestran los *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los DESC* (2011) también tienen obligaciones extraterritoriales imprescindibles para hacerlos realidad en el escenario de la globalización.

46. COMITÉ DESC, Observación general número 9. *La aplicación interna del Pacto* (E/C.12/1998/243), párrs. 2, 3 y 9.

47. BONET PÉREZ, J., «Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales», en BONET PÉREZ, J. y LIJA FERNÁNDEZ, R. A., *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad Internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 11-67, p. 15.

48. ECOSOC, Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985. Es decir, mientras que el Comité DCP se previó en disposiciones del propio Pacto, el Comité DESC se creó en virtud de Resolución posterior del ECOSOC, si bien esto no ha afectado a que funciones como órgano de tratado.

chos Humanos supervisó e interpretó el PIDCP desde 1978<sup>49</sup>. Lo cual no mejoró el efecto más nocivo de la concepción desventajada de los DESC respecto a los DCIP: la imposibilidad de presentar reclamaciones individuales respecto a los DESC para obtener decisiones cuasi jurisdiccionales. Como ha defendido la OACNUDH:

La protección judicial de los derechos humanos es fundamental. La existencia de un derecho sin un mecanismo para exigirlo plantea la cuestión de si se trata realmente de un derecho. Eso no significa que la protección judicial sea el único o el mejor medio de proteger los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, la protección judicial tiene claramente la función de hacer que se comprendan mejor tales derechos, ya que ofrece recursos en casos de violaciones manifiestas y permite adoptar decisiones en causas que sientan un precedente y que pueden dar lugar a cambios institucionales sistemáticos a fin de evitar futuras violaciones de los derechos<sup>50</sup>.

La adopción del Protocolo Facultativo del PIDESC por la AGNU el 20 de diciembre de 2008<sup>51</sup> fue el primer paso para la equiparación de la protección de estos derechos con la de los DCP en la medida en que se establece un procedimiento de comunicaciones individuales en relación con los DESC, además de la posibilidad, si así se reconoce expresamente por los Estados parte, de comunicación de Estado contra Estado y de los procedimientos de investigación. Estos últimos podrían tener lugar si el Comité recibe información fidedigna que da cuenta de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de cualesquiera de los DESC enunciados en el Pacto (art. 11.2 Protocolo Facultativo), lo cual podría permitir abordar violaciones estructurales de estos derechos<sup>52</sup>.

49. Este Comité estaba previsto en el PIDCP (de modo que es un órgano de tratado en sentido estricto, a diferencia del Comité DESC) y tras la adopción del Primer Protocolo adicional en 1976 se previó que pudiese pronunciarse sobre comunicaciones individuales sobre violaciones de los derechos del PIDCP.

50. OACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Folleto informativo N.º 33* (2008), OACNUDH, Ginebra, p. 39. En el mismo sentido, COMITÉ DESC OG n.º 3.

51. Resolución A/RES/63/11 de 10 de diciembre de 2008. Este Protocolo Facultativo del que comenzó a hablarse a principios de los años noventa entró en vigor el 5 de mayo de 2013. «Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. Para presentar una comunicación en nombre de personas o grupos de personas se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento» (art. 2).

52. Si bien, la competencia del Comité DESC respecto a esta posibilidad de los procedimientos de investigación solo ha sido reconocida por Bélgica, El Salvador, Finlandia, Portugal y San Marino, a fecha del 25 de febrero de 2024. Ningún Estado ha aceptado el procedimiento de comunicación interestatal.

El procedimiento de comunicaciones individuales «cambia, simbólica y sustancialmente, la conceptualización y la aplicabilidad práctica de los DESC y abre nuevas puertas para abordar la pobreza, la desigualdad económica y la injusticia social desde una perspectiva de derechos humanos»<sup>53</sup>. Sin embargo, hay que tener en cuenta que mientras la mayor parte de los miembros de Naciones Unidas son parte del PIDESC, solo treinta de ellos lo han ratificado y, por tanto, son parte del Protocolo de 2008<sup>54</sup> (entre ellos, España).

La mayor parte de los procedimientos de los que ha conocido el Comité DESC gracias al procedimiento de las comunicaciones individuales han sido respecto al derecho a la vivienda y contra España (11 de un total de 14). En concreto, de las 11 denuncias contra España, 10 han sido principalmente por la violación de ese derecho y en casi todas ellas se ha considerado al Estado responsable, generalmente por no garantizar el derecho a la vivienda en situaciones de desahucio. El Comité ordena reparaciones a las víctimas de los casos, pero también hace recomendaciones generales con referencias explícitas o implícitas a medidas de no repetición y reformas estructurales. A modo de ejemplo:

El Comité recuerda que el Estado parte tiene la obligación de prevenir violaciones similares en el futuro. Por ende, el Estado parte debe asegurarse de que su legislación y su aplicación sean conformes con las obligaciones establecidas en el Pacto. En particular, el Estado parte tiene la obligación de asegurar que el marco normativo permita que las personas objeto de una orden de desalojo que pudiera exponerlas al riesgo de indigencia o a una violación de sus derechos de conformidad con el Pacto, incluidas aquellas personas en situación irregular que ocupan sin título legal, puedan acceder al parque de vivienda social<sup>55</sup>.

El derecho a la vivienda se encuentra en el art. 11 PIDESC, que dentro del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluye explícitamente alimentación, vestido y vivienda adecuados. El concepto de adecuación ha sido resaltado por el Comité en varias de sus obser-

53. ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes...*, *op. cit.*, p. 66.

54. A 25 febrero de 2024 han ratificado el Protocolo del Pacto DESC: Argentina, Armenia, Bélgica, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Cabo Verde, República Centroafricana, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Finlandia, Francia, Gabón, Alemania, Honduras, Italia, Luxemburgo, Malasia, Maldivas, Mongolia, Montenegro, Níger, Portugal, San Marino, Serbia, Eslovaquia, Sudán del Sur, España, Uruguay, Venezuela.

55. COMITÉ DESC. Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, respecto de la comunicación núm. 134/2019 (E/C.12/73/D/134/2019), párr. 10.

vaciones generales. Respecto al derecho a la vivienda<sup>56</sup> ha afirmado claramente que «la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada»<sup>57</sup>.

Junto al nuevo recurso de las comunicaciones individuales, el Comité DESC sigue contando con la posibilidad de las Observaciones generales y las Observaciones finales por país. Junto a ello, hay que tener en cuenta que no solo los órganos de tratados se ocupan de la supervisión del cumplimiento de los derechos de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas. También contamos con los Procedimientos Especiales del CDH en los que expertos independientes (trabajando de forma individual o formando un grupo de trabajo) informan o asesoran sobre derechos humanos desde una perspectiva temática o por país. En el ámbito que nos interesa podemos destacar los Relatores Especiales sobre pobreza, derecho al desarrollo, derecho a la educación, derecho a la alimentación, derecho a la salud física y mental, derecho al agua potable y al saneamiento, derechos culturales...

### 3. POBREZA, PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, Y DESC

El principio de igualdad y no discriminación, principio básico del DIDH, es clave en la conexión entre pobreza y derechos humanos, especialmente en la judicialización de la lucha contra la pobreza, como veremos en los capítulos siguientes. En el capítulo 1 abordamos el problema de la desigualdad estructural, entre Estados o regiones del planeta, que es la que está ligada al concepto de desarrollo. Ahora tratamos el principio de igualdad y no discriminación en el goce de los derechos humanos. Aunque en el conocimiento jurisdiccional del DIDH se trata de la igualdad y no discriminación en casos individuales (aunque a veces se introduzca una perspectiva estructural en el análisis, el razonamiento judicial y las reparaciones ordenadas por los tribunales), el enfoque de derechos humanos puede permitir abordar el salto de la suficiencia a la garantía que implica la redistribución en términos de MOYN<sup>58</sup>.

56. Véase también: COMITÉ DESC, Observación General 12, *El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)* (E/C.12/1999/5) 1999. COMITÉ DESC. Observación general n.º 15, *El derecho al agua (artículos 11 y 12)* (E/C.12/2002/11) 2002.

57. COMITÉ DESC. Observación general n.º 4. *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)* 1991, párr. 7.

58. MOYN, S., *Not Enough. Human rights in an Equal World*, Harvard University Press-Belknap Press, Cambridge (Massachusetts), 2018, p. 147.

Los *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* describen con detenimiento la relación entre discriminación y pobreza:

La discriminación es a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Con frecuencia, la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias, tanto evidentes como encubiertas. Quienes viven en la pobreza son también objeto de actitudes discriminatorias y estigmatización por parte de las autoridades públicas y los agentes privados precisamente porque son pobres. Así pues, las personas que viven en la pobreza suelen sufrir varias formas concomitantes de discriminación, una de las cuales se debe a su situación económica<sup>59</sup>.

También se detiene en las obligaciones que implica el principio y derecho a la igualdad y no discriminación para los Estados:

La igualdad y la no discriminación son obligaciones inmediatas y transversales que deben constituir la base de todas las medidas que adopten todas las partes interesadas en relación con las personas que viven en la pobreza. Esas obligaciones exigen que los Estados identifiquen a los grupos vulnerables y desfavorecidos de la sociedad y concedan prioridad a garantizar que esos grupos disfruten de los derechos humanos en pie de igualdad. Los Estados tienen la obligación de adoptar medidas especiales y positivas para reducir o eliminar las condiciones que causan o contribuyen a perpetuar la discriminación<sup>60</sup>.

Tanto en los órganos de tratados como en los procedimientos especiales, tradicionalmente se ha considerado el principio de igualdad y no discriminación como el vehículo idóneo para la defensa jurídica de los DESC. De hecho, la reivindicación de los DESC ha constituido el proceso lento pero constante de la reivindicación de la igualdad material que entrañan esos derechos. «Si en una sociedad se observa extrema pobreza y además se documentan profundas desigualdades en ingresos y oportunidades, puede presumirse, al menos *prima facie*, que hay una violación a los derechos (y a la vez principios) de igualdad y no discriminación»<sup>61</sup>.

En 2009, el Comité DESC publicó su Observación general n.º 20 sobre la no discriminación y los DESC. En ella establece que «Las personas o grupos no deben ser objeto de un trato arbitrario por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo económico o social o a un determinado estrato de

59. *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena SEPÚLVEDA CARMONA. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (AGNU, A/HRC/21/39 de 18 de julio de 2012), p. 18.

60. *Idem*, párr. 20.

61. ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes...*, op. cit., p. 65.

la sociedad» y que «La situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona» no goce de los mismos derechos que los demás<sup>62</sup>. Las implicaciones de esta prohibición de discriminación pueden sintetizarse en la obligación de no discriminar por razón de pobreza, la obligación positiva de impedir la discriminación de facto y la obligación positiva de atender prioritariamente a quienes viven en una discriminación sistémica a causa de la pobreza<sup>63</sup>.

Por tanto, se reconoce que la discriminación dificulta el ejercicio de los DESC. Tanto la discriminación formal (legal) como sustantiva (de facto, referida al hecho de que una persona pertenezca a un grupo que sufre injusticias históricas o es víctima de prejuicio persistente). Lo que enlaza con el concepto de discriminación sistémica, la cual debe ser eliminada por los Estados: la que sufren algunos grupos y está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad, con actos de discriminación indirecta o no cuestionada, y que genera desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros.

El art. 2.2. del PIDESC contiene el origen social y la posición económica como categorías sospechosas del principio de igualdad y no discriminación. La Observación general número 20 considera que la expresión «posición económica» («property» en la versión en inglés) está referida a tener o no propiedades; mientras que la situación económica y social (que estaría dentro de la cláusula de apertura «o cualquier otra condición social») es la que incluiría vivir en la pobreza<sup>64</sup>. DE SCHUTTER, sin embargo, considera que es la inclusión de la expresión «posición económica» como categoría sospechosa la que implica que los pobres no pueden ser tratados de manera adversa solo por el hecho de ser pobres: en principio, no se puede permitir que la situación socioeconómica desfavorecida reduzca la capacidad de disfrutar de los derechos humanos<sup>65</sup>.

El Comité de Derechos Humanos, en su Observación General número 18 sobre no discriminación en el PIDCP, afirma que el término «discriminación» debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada, entre otros, en la posición económica, que tenga por objeto o

62. COMITÉ DESC, Observación General n.º 20, *La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, (E/C.12/GC/20) 2009, párr. 35.

63. DE SCHUTTER, O., «A human rights-based approach...», *op. cit.*, p. 9.

64. COMITÉ DESC. Observación General n.º 20, *op. cit.*, párrs. 8, 12, 25, 35, 39.

65. DE SCHUTTER, O., «A human rights-based approach...», *op. cit.*, p. 7.

resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos de todas las personas<sup>66</sup>.

El Comité DESC ha reconocido que, con frecuencia, en los casos que antes comentábamos respecto al derecho a la vivienda destaca la discriminación sistémica<sup>67</sup> o la vulnerabilidad socioeconómica de las víctimas. Esto permite considerar la situación de las víctimas como de mayor gravedad que la lesión del bien jurídico que el Estado parte pretende proteger (derecho de propiedad)<sup>68</sup>.

Hay que recordar que las obligaciones de no discriminación no se ven afectadas por el principio de progresividad, y las condiciones socioeconómicas actúan como elemento de discriminación. En ese sentido, estamos de acuerdo con ESTRADA TANCK cuando escribe que «estas recientes consideraciones [del Comité DESC] enfatizan la forma en que la pobreza y la vulnerabilidad socioeconómica pueden generar violaciones a DESC concretos, y también constituyen una base para la discriminación y pueden a su vez traducirse en una violación a la igual protección de la ley». Esto supone una visibilización de la condición socioeconómica como base para la discriminación y exige la evaluación del órgano correspondiente de la posible discriminación por vivir en situación de pobreza, además del reforzamiento de la obligación estatal de prevención de violaciones de derechos<sup>69</sup>.

Ciertamente, el vínculo entre pobreza y derechos humanos se encuentra explícita o implícitamente en una concepción no solo formal sino también material de la igualdad y, por tanto, de los DESC. Los *Principios Rectores* son explícitos en ese sentido cuando establecen que los Estados deben adoptar medidas positivas para garantizar la igualdad de facto de las personas que viven en la pobreza, lo que supone acciones afirmativas en los ámbitos del empleo, la vivienda, la alimentación, la salud, la educación, la cultura y la participación en la vida pública<sup>70</sup>.

66. COMITÉ DERECHOS HUMANOS, Observación general número 18. *No discriminación* (CCPR/C/37/ de 10 de noviembre de 1987), párr. 7.

67. COMITÉ DESC. Dictamen aprobado por el Comité en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales respecto de la comunicación núm. 5/2015 (E/C.12/61/D/5/2015), párrs. 15.2, 21.c.

68. Por ejemplo, Dictamen de la comunicación núm. 134/2019 (párr. 7.12). Véase también la Observación general n.º 7, *El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos*, 1997, párr. 10.

69. ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes...*, op. cit., pp. 154 y 155.

70. *Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos,

Como explica Luigi FERRAJOLI, los ordenamientos jurídicos establecen el principio de igualdad para tutelar las diferencias, que son las diversidades de nuestras identidades personales (sexo, raza, nacionalidad...), y para combatir las desigualdades, que consisten en las diversidades de nuestras condiciones materiales<sup>71</sup>. Mientras que los derechos de libertad y autonomía (los que denominamos civiles y políticos) tutelan las diferencias de identidad, los derechos económicos y sociales buscan reducir o eliminar las desigualdades materiales que nos llevan al problema de la pobreza.

Sin embargo, encontramos una realidad global en la que la proclamación reiterada del principio de igualdad y no discriminación convive con amplísimas desigualdades materiales. En Occidente, la evolución del principio de igualdad y no discriminación no produjo un verdadero cuestionamiento de las relaciones sociales fruto del sistema económico hasta la aparición y asunción por algunos Estados en su derecho interno de la concepción del Estado social de Derecho<sup>72</sup>, en la que «social» hace referencia a la «corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social»; en el cual, continúa el profesor Elías DÍAZ, el propósito es «compatibilizar en un mismo sistema dos elementos: uno, el capitalismo como forma de producción, y otro, la consecución de un bienestar social general»<sup>73</sup>. Así, mientras los DCP se atribuyen a la persona abstracta, los DESC se configuran más como los derechos de la persona en su especificidad social.

Por ello, «los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad entendida en el sentido de igualdad material o sustancial, esto es, como derechos, no a defenderse ante cualquier discriminación normativa, sino a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisa-

---

Magdalena SEPÚLVEDA CARMONA. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (AGNU, A/HRC/21/39 de 18 de julio de 2012), párr. 22. Respecto a la participación política, véase el apartado *Participación, poder y pobreza* en el *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, Magdalena Sepúlveda Carmona (A/HRC/23/36).

71. FERRAJOLI, L., «La igualdad y sus garantías», en RUIZ MIGUEL, A. y MACÍA MORRILLO, A. (eds.), *Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad*, UAM y BOE, Madrid, 2009, pp. 311-325, p. 311-313.

72. En muchos Estados en los que no se reconoció constitucionalmente el Estado social, también se desarrolló un Estado del bienestar que también tenía como propósito principal proveer con la acción política apoyo a quienes son excluidos por los mecanismos del mercado (DE SCHÜTTER, O., «A human rights-based approach...», *op. cit.*, p. 9).

73. DÍAZ, E., *Estado de Derechos y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1986, pp. 84 y 92. En sentido similar, doce años después: HABERMAS, J., *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 2000, p. 89.

mente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada»<sup>74</sup>, como es la situación de pobreza.

Los DESC se han visto «limitados o postergados como consecuencia de la incidencia ideológica y fáctica del mercado sobre la política y el derecho»<sup>75</sup>; calificados como derechos prestacionales que debían quedar «limitados a principios programáticos y cumpliendo su función como criterios interpretativos que imponen al legislador su desarrollo, concreción y gradación»<sup>76</sup>. Porque incluso cuando los derechos sociales pueden implicar una superación del inicial individualismo jurídico, especialmente en los derechos que son conquistas del movimiento obrero<sup>77</sup>, no logran subvertir la concepción individual del Derecho y de los derechos heredera de la concepción liberal que hace a cada persona dueña de sus propios actos sin atender al contexto, a los grupos sociales y a la relación de poder entre ellos.

Sin embargo, la contradicción de la proclamación del principio de igualdad y no discriminación como norma jurídica y la pervivencia de las desigualdades discriminatorias tiene una explicación más compleja que la del simple incumplimiento de la norma. Desde el origen, el principio de igualdad ha servido para reivindicar los derechos de quienes lo proclamaba contra las discriminaciones sufridas por ellos mismos, ignorando las discriminaciones de otros (esclavos, mujeres, migrantes...). «Sin embargo, siempre, el principio fue después impugnado por aquellos que habían sido discriminados, quienes lo han tomado al pie de la letra, dándole la vuelta, a través de un replanteamiento de su significado, contra quien lo había previamente pregonado para sí mismo»<sup>78</sup>. Este proceso ha permitido ir ampliando continuamente el grupo humano protegido, haciendo del principio de igualdad jurídica quizás el más expuesto a estos cambios de significado<sup>79</sup>.

Cuando admitimos que pese al reconocimiento y garantía jurídicos de los derechos humanos hay grupos que por razones sociales no pueden

74. PRIETO SANCHÍS, L., «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustantiva», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22 (1995), pp. 9-57, p. 16.

75. AÑÓN, M. J., «Derechos sociales: inconsistencia de una visión compartimentada», en *Teoría de la Justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Volumen III*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 21-46, p. 46.

76. *Idem*, p. 38.

77. BARCELLONA, P., «Los sujetos y las normas», en OLIVA, E., *Problemas de legitimidad del Estado social*, Trotta, Madrid, 1991, pp. 29-47, p. 33.

78. FERRAJOLI, L., «La igualdad y sus garantías», en RUIZ MIGUEL, A. y MACÍA MORRILLO, A. (eds.), *Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad*, UAM y BOE, Madrid, 2009, pp. 311-325, p. 322.

79. *Idem*, p. 324.

gozar de los mismos o, al menos, no en condiciones de igualdad respecto al resto de grupos, y la pertenencia a dicho grupo no es voluntaria pero sí determina el abanico de acciones posibles del individuo, no estamos ante una discriminación que, en principio y de manera sencilla, pueda ser resuelta con el conocimiento individual de los casos que puedan llegar al sistema judicial, aunque veremos en los capítulos siguientes como sí constituye una posibilidad. Lo cierto es que con frecuencia se trata de violaciones de derechos que resultan difíciles de individualizar en conductas discriminatorias determinadas porque se enmarcan en prácticas sociales amplias y difusas, no necesariamente intencionales, por las que un grupo social se encuentra en una posición estructural, sistémica, de subordinación respecto al resto de grupos sociales.

Roberto SABA, quien ha estudiado en profundidad el tema de la igualdad y la desigualdad estructural, afirmó que «si fuera posible establecer un vínculo entre un tipo particular de pobreza y la afectación consiguiente del derecho a ser tratado igual, entonces estaríamos ante un argumento capaz de justificar la responsabilidad constitucional o de derecho internacional del Estado de dismantelar las causas que llevan a esa afectación»<sup>80</sup>. Aquí se abre la posibilidad del enjuiciamiento de la pobreza a través del principio de igualdad y no discriminación que abordaremos en el capítulo 6 a través de la labor de la Corte IDH.

#### **4. LAS VENTAJAS DEL DIDH EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA**

Consideramos que el DIDH presenta ventajas en la lucha contra la pobreza tanto a través del enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas públicas, como en la utilización de los mecanismos de protección de derechos humanos a través de la conexión de estos con la pobreza.

En el capítulo anterior vimos cómo Mary ROBINSON defendió el DIDH frente a las principales críticas recibidas por parte de los economistas. La discusión se enmarcaba, principalmente, en el ámbito de las políticas de desarrollo, es decir, dirigidas a los países más pobres. Sin embargo, el enfoque de los derechos humanos también es útil para luchar contra la pobreza en los países mejor posicionados no solo económicamente, sino también desde la perspectiva de la democracia y el Estado de Derecho.

---

80. SABA, R., *Pobreza, derechos y desigualdad estructural*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal, México D.F., 2012, p. 45.

El documento ya comentado *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, publicado por la OACNUDH en 2004, defiende la idoneidad de vincular la lucha contra la pobreza con el DIDH por varias razones, todas ellas dentro del marco general de la alta legitimidad que las normas internacionales de derechos humanos han adquirido los últimos años. En primer lugar, porque se reconoce que los derechos humanos dimanan de la dignidad y el valor de la persona humana, lo que les da una considerable autoridad moral. En segundo lugar, porque los instrumentos de los derechos humanos han sido ampliamente aprobados en todas las regiones del mundo. En tercer lugar, porque todos los Estados han ratificado por lo menos un tratado de derechos humanos y, como consecuencia de ello, todos tienen algunas obligaciones jurídicas internacionales, vinculantes con arreglo al derecho de los tratados, en relación con los derechos humanos<sup>81</sup>. Es decir, la perspectiva del DIDH en la reducción de la pobreza señala que esta no es una cuestión opcional para los Estados, sino una obligación jurídica<sup>82</sup>.

A partir del estudio de los datos desagregados de acceso al disfrute de derechos humanos (acceso a la vivienda, educación, salud, alimentación, trabajo, etc.) el DIDH debería dirigir las políticas públicas, las cuales, además, desde un enfoque de derechos humanos deberían estar marcadas por la participación de los pobres<sup>83</sup>. Efectivamente, el enfoque de derechos humanos no solo tiene la bondad de que es explícito acerca de su marco normativo, sino que da prioridad a la participación de la sociedad civil. Por todo ello, «Es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza»<sup>84</sup>.

Un ejemplo de la importancia de la aportación del DIDH como normas jurídicas en sentido estricto en la lucha contra la pobreza, lo encontramos en la Agenda 2030 (una resolución de la AGNU y como tal no jurídicamente vinculante). La inclusión de los derechos humanos en su implementación explicita los vínculos entre los ODS (recordemos que el primero está referido a la pobreza y el segundo al hambre) y los múltiples tratados de derechos humanos de los que los Estados son parte, reforzando el sistema de rendición de cuentas de la Agenda 2030. Además, el enfoque de derechos

81. OACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 1 y ss.

82. DE SCHUTTER, O., «A human rights-based approach...», *op. cit.*, p. 19.

83. *Ibidem*.

84. COMITÉ DESC, *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (E/C.12/2001/10), párr. 13.

humanos lleva a prestar unan mayor atención al desarrollo inclusivo que ha de evitar caer en inequidades, discriminación, exclusión social y marginalización. En definitiva, el enfoque de derechos humanos coadyuva a cumplir con el principio de no dejar a nadie atrás, especialmente a los grupos de personas más vulnerables como son las personas en situación de pobreza<sup>85</sup>.

Por otro lado, la Agenda 2030 va dirigida a todos los países del mundo, y ya hemos comentado las bolsas de pobreza existentes en países no pobres, aunque en muchos de ellos las consecuencias no sean tan dramáticas en la medida en que se han desarrollado redes de protección social<sup>86</sup>. El enfoque de derechos humanos es especialmente necesario en estos países porque con frecuencia en los Estados de derecho la pobreza no es percibida como violación de derechos humanos. Por el contrario, grandes desigualdades (incluyendo situaciones de privación) se ven compatibles con la observancia de los derechos fundamentales<sup>87</sup>. Por ello, se afirma que «el Derecho se convierte en una estrategia eficaz para impedir el real acceso y disfrute de derechos desde una viciada igualdad de oportunidades, que reproduce las condiciones estructurales de pobreza, desde un modelo de derecho que prioriza la libertad sobre la igualdad»<sup>88</sup>. Todo ello no es el resultado del azar, sino de decisiones políticas, reflejadas en gran medida en el Derecho, tanto nacional como internacional.

La perspectiva de combate de la pobreza a través del DIDH, el uso de sus mecanismos de protección y exigencia de responsabilidad por violación de sus normas, es la que hemos mostrado con los casos del Comité DESC, particularmente referidos al derecho a la vivienda. En los capítulos quinto y sexto también ahondaremos en lo realizado en ese sentido en el SIDH, especialmente por parte de la Corte IDH.

85. MARTINÓN, R., «Social sustainability, agenda 2030 and human rights. An opportunity to reinforce economic, social and cultural rights in developed countries», *Ordine internazionale e diritti umani*, núm. 4 (2023), pp. 790-810, p. 807.

86. LEAL FILHO, W.; ORLOVIC LOVREN, V.; WILL, M.; LANGE SALVIA, A. y FRANKENBERGER, F., «Poverty: A central barrier to the implementation of the UN Sustainable Development Goals», *Environmental Science and Policy* vol. 125 (2021), pp. 96-104, p. 96.

87. RIBOTTA, S., «Pobreza como decisión político-jurídica: pobreza como injusticia social», en FERNÁNDEZ BLANCO, C. y PEREIRA FREDES (eds.), *Derecho y pobreza*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 263-309, p. 299.

88. *Idem*, p. 293.

## 5. REFLEXIONES PRELIMINARES

La atención a la pobreza por parte del DIDH se revitalizó al mismo tiempo que los DESC recuperaron la presencia que no debían haber perdido. Ello se produjo, principalmente, por el reconocimiento de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos de la Conferencia de Viena de 1993 y por la progresiva equiparación del sistema de protección de los DESC a los DCP en el ámbito universal. Es significativo que en la Conferencia de Viena no solo se reafirmara el derecho al desarrollo, sino que también se aseverara que la generalización de la pobreza inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos.

Al mismo tiempo, el sistema de garantía de los DESC lleva aparejada la activación de un derecho a la igualdad y a la no discriminación que supone la igualdad ante la ley pero que va más allá. Porque ante contextos de discriminación material persistente y severa como los que suelen acompañar a las situaciones de pobreza, la igualdad ante la ley y la igualdad material, profundamente ligada a los DESC, convergen. Esto se muestra claramente en las medidas de no repetición y de reformas estructurales ordenadas por el Comité DESC.

Los capítulos siguientes están dedicados a la lucha contra la pobreza en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos porque la importancia de esos contextos de pobreza y discriminación estructurales en el Continente han alimentado un trabajo muy amplio de las instituciones de ese Sistema en la juridificación de la lucha contra la pobreza a través del DIDH.



## La pobreza en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (I) Marco general

SUMARIO: 1. LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. 2. LA POBREZA EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL SIDH. EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR. 3. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS DESC. 4. HABLANDO DIRECTAMENTE DE POBREZA Y DERECHOS HUMANOS. 4.1. *La pobreza afecta y puede constituir violación de todos los derechos humanos.* 4.2. *Pobreza, principio de igualdad y no discriminación, y vulnerabilidad.* 4.3. *Acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza.* 4.3.1. Los obstáculos económicos. 4.3.2. El debido proceso administrativo. 4.3.3. El debido proceso legal en procesos relativos a los DESC. 4.3.4. Tutela judicial efectiva en materia de DESC. 5. REFLEXIONES FINALES.

El abordaje de la pobreza en la Corte IDH requiere una atención previa al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) e, incluso, al marco más general de la Organización de Estados Americanos (OEA) que lo cobija. La atención a la pobreza comenzó vinculada a los problemas de desarrollo y, posteriormente, ganaron protagonismo los DESC. Finalmente, la inversión de la tendencia de descenso de las cifras de personas en situación de pobreza desde 2014 y los propios cambios experimentados en el DIDH, llevaron a un abordaje más directo de la relación entre pobreza y todos los derechos humanos. Todo ello, y en especial el trabajo extraordinario de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), acabó permitiendo en la instancia adecuada, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la exigencia de responsabilidad internacional a los Estados por situaciones de pobreza vinculadas a la violación de derechos humanos.

En este capítulo nos ocuparemos de las normas, informes y otros documentos que directa o indirectamente se han ocupado de la pobreza, especialmente a través del Derecho de los derechos humanos. Todo ello constituye el marco que la propia Corte IDH referirá en la argumentación de sus decisiones, que veremos en los capítulos siguientes.

## 1. LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

El SIDH hace referencia al conjunto de normas e instituciones existentes para la promoción y la protección de los derechos humanos en el continente americano adoptados en el marco de la OEA. Aunque los órganos específicos de derechos humanos son la CIDH y la Corte IDH creada posteriormente, todos los órganos de la OEA se ocupan de los derechos humanos en la medida de sus competencias para desarrollar normas y estándares, estructuras, mecanismos y foros de debate y promoción de los derechos humanos, en lo que se ha denominado el *mainstreaming* de los derechos humanos<sup>1</sup>.

La Carta de la Organización de Estados Americanos<sup>2</sup> (COEA) aboga en su preámbulo por la consolidación del Continente «dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre»; y establece como uno de sus principios «los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo» (art. 3.1). Al mismo tiempo, la pobreza está en buena medida en las consideraciones sobre desarrollo: la Carta contempla entre sus propósitos «Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural» (art. 2.f) y «Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio» (art.

1. PERRONE, C., «Direitos humanos e OEA. Processos e procedimentos», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm. 6 (2015), pp. 69-87, p. 71 y 73.
2. Aprobada en Bogotá el 30 de abril de 1948 entró en vigor el 13 de diciembre de 1951. Son parte todos los Estados americanos. Ha sido reformada por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos «Protocolo de Buenos Aires», suscrito el 27 de febrero de 1967, en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos «Protocolo de Cartagena de Indias», aprobado el 5 de diciembre de 1985, en el decimocuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos «Protocolo de Washington», aprobado el 14 de diciembre de 1992, en el decimosexto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General; y por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos «Protocolo de Managua», adoptado el 10 de junio de 1993, en el decimonoveno período extraordinario de sesiones de la Asamblea General.

2.g), y reafirma también como principios que «La eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos» y que «La justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera» (art. 3 letras f y j).

El Capítulo VII de la Carta, dedicado al *Desarrollo integral*, comienza afirmando que en su artículo 30 que:

Los Estados miembros, inspirados en los principios de solidaridad y cooperación interamericanas, se comprometen a aunar esfuerzos para lograr que impere la justicia social internacional en sus relaciones y para que sus pueblos alcancen un desarrollo integral, condiciones indispensables para la paz y la seguridad. El desarrollo integral abarca los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico, en los cuales deben obtenerse las metas que cada país defina para lograrlo.

Junto a ello, se recogen como objetivos obligatorios de los Estados parte «la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo» (art. 34 COEA). Para ello se requiere un orden social justo que entre otros ha de comprender los derechos al bienestar material y la seguridad económica, al trabajo (con salarios justos y condiciones aceptables), a la seguridad social, a la alimentación, a la salud, a la educación, a una vivienda adecuada (arts. 45-52 COEA). También puede resultar de interés especial el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral en la medida en que tiene como finalidad particular la de «contribuir a la eliminación de la pobreza crítica»<sup>3</sup> (art. 94 COEA).

Entre las manifestaciones generales de la OEA que se han ocupado de la pobreza, podemos destacar por su relevancia en el continente la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General en su Vigésimo octavo período extraordinario de sesiones el 11 de septiembre de 2001 en Lima<sup>4</sup>. En su preámbulo se afirma «que la lucha contra la pobreza, especialmente 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», y «que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, y reconociendo la importancia que tiene el continuo desarrollo y fortalecimiento del sistema interamericano de derechos

3. <https://www.oas.org/es/cidi/acerca.asp>

4. Su precedente fundamental fue la *Resolución de Santiago*, Resolución 1080 de la Asamblea General de la OEA de 1991.

humanos para la consolidación de la democracia». No solo se tienen presente como referentes fundamentales la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sino también el Protocolo de San Salvador en materia de derechos económicos, sociales y culturales (PSS) para resaltar «la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar el régimen democrático representativo de gobierno».

En la primera parte de su articulado, dedicada a los aspectos generales de *La democracia y el sistema Interamericano*, se consideran «elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales» (art. 3), pero también los derechos sociales son «componentes fundamentales del ejercicio de la democracia» (art. 4). La segunda parte está dedicada explícitamente a *La democracia y los derechos humanos* y la tercera parte a *Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza*. En lo referido a los derechos humanos, queremos destacar el reconocimiento de su vínculo con la democracia: el carácter universal, indivisible e interdependiente de los derechos humanos; la importancia de la eliminación de toda forma de discriminación; y el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores y la aplicación de normas laborales básicas.

En lo referido al desarrollo y el combate contra la pobreza, se comienza afirmando que «La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente» (art. 11). Se considera que la pobreza y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia, de modo que los Estados «se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema» (art. 12). Asimismo, se establece que la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales a la consolidación de la democracia, y que la educación es clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano y el alivio de la pobreza.

A lo largo de los años, los Estados miembros de la OEA se han pronunciado en sucesivas declaraciones y planes de acción respecto a la importancia del problema de la pobreza en el Continente y a la necesidad de combatirlo<sup>5</sup>. En ese sentido tienen una relevancia especial las Cumbres de las

---

5. Entre otros: 1998, Plan de Acción de Santiago; 2003 Declaración de Margarita; 2009, Declaración del Mar del Plata; 2012, Carta Social de las Américas; 2014, Declaración de Asunción: Desarrollo con Inclusión Social; 2015, Plan de Acción de la Carta Social

Américas, que entre sus mandatos tienen los de Derechos Humanos, Desarrollo Económico Sostenible y Desarrollo Social<sup>6</sup> y, en ocasiones se han centrado especialmente en la eliminación de la pobreza<sup>7</sup>.

Ciertamente, el enfoque originario respecto a la pobreza estaba especialmente anclado en el desarrollo económico. Con el tiempo se ha producido una evolución equivalente a la conocida en el ámbito universal, como es lógico, en dos direcciones: en la ampliación del propio concepto de desarrollo hasta la concepción del desarrollo sostenible y su aspecto de sostenibilidad social; y, en la progresiva normativización e incluso judicialización de la lucha contra la pobreza a través de los derechos humanos.

En la Asamblea General de la OEA de 2016 fue aprobada la *Declaración Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sostenible en las Américas*<sup>8</sup>. En ella se reafirma el compromiso con la implementación de la Agenda 2030 en las Américas y con el logro de sus Objetivos y metas de Desarrollo Sostenible, «los cuales son de carácter integrado e indivisible, así como reafirmar el compromiso con la erradicación del hambre; la pobreza, en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema; la lucha contra la desigualdad; la protección del medio ambiente; la gestión del riesgo de desastres y la lucha contra el cambio climático, entre otros» (párr. 2). La OEA ha «reconocido que el desarrollo sostenible requiere un enfoque que integre sus tres dimensiones —económico, social y ambiental— con el objetivo de que avancen de manera equilibrada para apoyar el desarrollo, erradicar la pobreza y promover la igualdad, la equidad y la inclusión social»<sup>9</sup>.

---

de las Américas, y apoyo explícito a los compromisos de los Estados hacia el cumplimiento de los objetivos y metas acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; 2016, Plan declaración para la Promoción y Fortalecimiento de la Carta Social de las Américas y Declaración Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sostenible (para un resumen de los aspectos claves de estas declaraciones respecto a la lucha contra la pobreza, véase CIDH: *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 2017, párrs. 112-125).

6. Cumbres de las Américas. Mandatos: [http://www.summit-americas.org/sisca\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/sisca_sp.html)
7. Entre los mandatos derivados de la Sexta Cumbre, de 14 y 15 de abril de 2012, (OEA/Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2, de 23 mayo 2012) se dedicó un mandato de 17 puntos a Pobreza, desigualdad e inequidad. Es interesante tener en cuenta que lo establecido en estas Cumbres cuenta con el Sistema de Seguimiento de las Cumbres de las Américas (SISCA).
8. AGOEA, *Declaración Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sostenible en las Américas*, AG/DEC. 81 (XLVI-O/16), 2016.
9. AGOEA, *Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS) 2016-2021*. AG/RES. 2882 (XLVI-O/16), 2016.

Recientemente, la Relatoría para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) ha constatado que en los últimos informes se asocia directamente la falta de garantía del derecho al desarrollo con las privaciones de los DESCAs, lo que en consecuencia ha sometido a gran parte de la región a una situación de vulnerabilidad. Este desarrollo «debe ser sostenible; para lo cual es imprescindible que se ponga en el centro de atención el bienestar y derechos de las personas y comunidades más que en las estadísticas económicas y mercancías, teniendo en cuenta que la definición del derecho al desarrollo incluye el derecho a un proceso particular en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y las libertades fundamentales»<sup>10</sup>.

Observamos, por tanto, que la lucha contra la pobreza se vincula al desarrollo económico, pero con una conciencia robusta en la necesaria conexión con la consolidación de la democracia y la efectividad de todos los derechos humanos.

## 2. LA POBREZA EN EL SISTEMA DE FUENTES DEL SIDH. EL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR

A pesar del gran número de instrumentos normativos y declaraciones de derechos humanos del SIDH, este carece de un derecho similar al derecho a un nivel de vida adecuado que encontramos en el ámbito universal (aunque el PSS sí reconoce los derechos al trabajo, la salud, la alimentación...). Sin embargo, eso no ha sido obstáculo para que a través de diferentes mecanismos se haya ido desarrollando un vínculo entre pobreza y derechos humanos para el combate de la primera, como veremos en este y próximos capítulos.

El SIDH se inició formalmente con la aprobación de la DADDH en la misma conferencia internacional en la que se adoptó la Carta de la OEA, en Bogotá en 1948. Aunque aprobada con unos meses de antelación respecto a la Declaración Universal de Derechos Humanos, el paralelismo entre la OEA y Naciones Unidas acabó ahí porque mientras esta última desarrollaba, aunque lentamente, mecanismos de promoción y protección de derechos, en la OEA no hubo ningún seguimiento en la década siguiente<sup>11</sup>.

10. REDESCA, *Pobreza, Cambio Climático y DESCAs en Centro América y México, en el Contexto de Movilidad Humana*, CIDH, 2023, párrs. 249 y 250.

11. GONZÁLEZ M. F., «La OEA y los derechos humanos después del advenimiento de los gobiernos civiles. Expectativas (in)satisfechas», *Revista de Derecho, Universidad del Norte* núm.16 (2001), pp. 1-103, p. 3. Aunque con ocasión de la Conferencia Americana de Río de Janeiro en 1947 se aprobó la Carta Interamericana de Garantías Sociales.

Posteriormente, la protección de los derechos humanos se consolidó y reforzó con la aprobación de tratados internacionales: la CADH, centrada en los derechos civiles políticos; el PSS, concebido para la protección de los derechos sociales; y otros instrumentos para la protección de personas en situación de especial vulnerabilidad<sup>12</sup>.

Estos textos no abordan la pobreza directamente, pero los DESC que se encuentran en su articulado sí muestran con frecuencia una relación directa con ella. Esos derechos han supuesto la primera vía para el combate contra la pobreza desde los derechos humanos. De modo que les prestaremos una atención especial.

La DADDH, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, se concibió sin diferenciación o clasificación de derechos. Respecto a los DESC, recogió los derechos a la preservación de la salud y al bienestar (artículo XI); a la educación (artículo VII); a los beneficios de la cultura (artículo XIII); al trabajo y a una justa retribución (artículo XIV); al descanso y a su aprovechamiento (artículo XV); y el derecho a la seguridad social (artículo XVI). Aunque no se trata de un tratado y en principio no tiene carácter vinculante. Sin embargo, la Corte IDH considera que ello no supone que carezca de efectos jurídicos, en la medida en que los Estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la COEA se refiere, de manera que esta no se puede interpretar y aplicar en materia de derechos humanos sin integrar sus normas referidas a derechos con las correspondientes disposiciones de la DADDH. De modo que, aunque para los Estados parte en la CADH la fuente concreta de sus obligaciones en materia de los derechos humanos es, en principio, la propia Convención, no por ello se liberan de las obligaciones que derivan para ellos de la DADDH en la medida en que son miembros de la OEA<sup>13</sup>. Esto ha permitido a la Corte IDH dotar de especial énfasis a la DADDH en la determinación del contenido y alcance de los DESC, como veremos en el capítulo siguiente<sup>14</sup>.

- 
12. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad; La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia; La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia; la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores; y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
  13. Corte IDH, Opinión consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, párrs. 43, 46 y 47.
  14. Corte IDH, Caso *Buzos Miskitos (Lemoh Morris y otros) vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432, párr. 64.

La aprobación de la CADH<sup>15</sup> cambió la naturaleza del sistema en la medida en que ya no se trata de un texto declarativo, sino un texto convencional jurídicamente obligatorio. Es un tratado de derechos humanos a primera vista concebido para la protección de los DCP. Parece ser que fue así porque ya se preveía que el Protocolo de Buenos Aires<sup>16</sup> incorporase los DESC a la COEA, y se iba aprobar en el ámbito universal el Pacto Internacional sobre DESC<sup>17</sup>.

Finalmente, el reconocimiento de los DESC en un tratado propio del SIDH se hizo en un protocolo a la CADH: el PSS<sup>18</sup>. En este se reafirma la unidad e interrelación de todos los derechos humanos al enfatizar en su preámbulo que «todos los derechos inherentes a la persona humana constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana». Su artículo 1 establece la obligación de los Estados de adoptar «las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo». Recoge la obligación de adoptar medidas internas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos dispuestos en su texto y el principio de igualdad y no discriminación, incluyendo entre otros el causal por posición económica (arts. 2 y 3).

El PSS, como tratado dedicado a los DESCA<sup>19</sup>, consagra el derecho al trabajo; a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; derechos sindicales; derecho a la seguridad social; derecho a la salud; derecho a un medio ambiente sano; derecho a la alimentación; derecho a la educación; derecho a los beneficios de la cultura; y otros derechos aparentemente DCP

15. Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, entró en vigor en 1978.

16. Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (B-31) «Protocolo de Buenos Aires». Suscrito en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria Buenos Aires, Argentina, el 27 de febrero de 1967.

17. VENTURA ROBLES, M., *Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, M. Ventura R., San José de Costa Rica, 2007, pp. 182-184.

18. El Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC se firmó en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 y entró en vigor el 16 de noviembre de 1999 y ha sido ratificado por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

19. DESCA: derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Aunque en el momento de la firma del PSS no existía esta expresión, el artículo 11 reconoce el derecho a un medio ambiente sano.

pero que suponen mandatos tuitivos de grupos de personas en situación de vulnerabilidad especial como las madres, los niños, los ancianos y los minusválidos. De modo que, aunque solo en la última letra del artículo 10 se establece explícitamente «La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables», hay una atención especial a algunos de los sectores de la población que más frecuentemente se encuentran en situación de especial vulnerabilidad por pobreza.

Como mecanismos de protección de sus derechos, el PSS establece un sistema de revisión mediante el cual los Estados se comprometieron a presentar al secretario general de la OEA (que los reenvía al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral y a la CIDH para su examen) informes periódicos respecto de las medidas progresivas que vayan adoptando para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo. Esto se ha de llevar a cabo sin perjuicio de la labor ordinaria de fiscalización de la CIDH. Junto a ello, se reconoce la jurisdicción contenciosa de la Corte IDH para la supervisión directa de los artículos 13 (derecho a la educación) y 8.1.a (derechos sindicales).

En 2008, la CIDH publicó el informe *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*<sup>20</sup> con la finalidad de ayudar a los Estados arte del PSS a cumplir con el mecanismo de informes. Óscar PARRA lo considera uno de los más importantes pronunciamientos de la CIDH en materia de DESC, que adopta un enfoque de derechos respecto a las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza<sup>21</sup>. De hecho, estos *Lineamientos* se inspiran en el sistema de informes establecido en los artículos 16 y 17 del PIDESC y otros documentos de Naciones Unidas, pero se adapta al SIDH y tiene en cuenta las *Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del protocolo de San Salvador*, aprobadas por la Asamblea General de la OEA.

En estas *Normas* se aborda el principio de progresividad. Por un lado, se admite que la realización completa de estos derechos «no puede darse rápidamente y que por ello requieren de un proceso durante el cual cada país avanza con distintos tiempos hacia el logro de la meta», y, por otro lado, se

20. CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, Doc. 14 rev. 1, 2008. Aprobados por la AGOEA en 2012, AG 2713 (XLII-O/12).

21. PARRA VERA, O., «El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo», *Cuadernos electrónicos de derechos humanos y democracia*, núm. 5 (2009), pp. 83-104, p. 83.

invalidan «las medidas regresivas, salvo casos extremos justificables, y descalifica la inacción»<sup>22</sup>. La CIDH ha sostenido, en relación con la obligación de progresividad contenida en el PSS que, en principio, el Estado tiene vedado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo o bien con posterioridad a cada avance «progresivo»<sup>23</sup>. Así, «el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, y simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes, sin una justificación suficiente»<sup>24</sup>.

En el Informe de *Lineamientos* el principio de igualdad y no discriminación es considerado como la primera obligación respecto a los DESC. Consiste en garantizar estos derechos sin diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el Protocolo<sup>25</sup>. Se considera necesario que en el SIDH se preste especial atención a las situaciones de desigualdad estructural que sufren determinados grupos, a la discriminación histórica de los pueblos indígenas, e introduce la noción de igualdad material. Además, contempla la necesidad de que los Estados desarrollen políticas de acciones positivas a favor de que aquellos grupos de personas que lo necesiten.

En el *Informe sobre pobreza y derechos humanos* de 2017 la CIDH ahondará en esta idea: «en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, la CIDH ha destacado que la primera obligación de “efecto inmediato derivada de los derechos económicos, sociales y culturales consiste en garantizar que se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación”. También ha precisado una doble concepción del derecho a la igualdad y a la no discriminación: una relacionada con la prohibición de diferencia de trato arbitraria; y otra relacionada con la obligación de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos y se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados», y de hecho se dedica un subapartado al «desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que viven en pobreza»<sup>26</sup>.

22. AGOEA, AG/RES. 2074 (XXXV-O/05) 2005, párr. 11. No ha sufrido cambio tras la actualización de las Normas (OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.6/13, 2013).

23. CIDH, *Lineamientos...*, *op. cit.*, párr. 6.

24. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, *op. cit.*, párr. 227.

25. Art. 3 Protocolo de San Salvador: Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

26. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, *op. cit.*, párrs. 180, 148, y 216-236.

El Informe de *Lineamientos* aborda indicadores de cumplimiento de los DESC, es decir, de obligaciones derechos humanos, no indicadores de desarrollo (como los del PNUD referidos a necesidades)<sup>27</sup>. Se consideran necesarios tanto indicadores cuantitativos como cualitativos. Son de tipo estructural, los que buscan medir qué medidas adoptan los Estados para cumplir (medidas legislativas, planes y estrategias, agencias específicas); de proceso, que buscan medir la calidad y magnitud de esas medidas del Estado (recepción del derecho, capacidades estatales, recursos financieros); y de resultado, que buscan medir el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado. Debido a su relevancia, la CIDH sugiere incorporar en el proceso de evaluación tres temas transversales: la igualdad (desde la perspectiva que acabamos de referir); el acceso a la justicia (respecto a los cual se sigue el Informe elaborado al respecto por la CIDH en 2007<sup>28</sup>); y el acceso a la información y participación (las bases de información se consideran imprescindibles para la fiscalización de las políticas de realización de los DESC, y la participación en la elaboración de esas políticas se considera importante para su éxito).

Para cada uno de estos derechos se establece una tabla de indicadores con los parámetros ya comentados de la manera siguiente:

Tabla de indicadores de cumplimiento de los DESC

Derecho a		Estructurales	Procesos	Resultados
Recepción del derecho	Indicadores			
	Señales de progreso			
Capacidades estatales	Indicadores			
	Señales de progreso			
Contexto financiero básico y compromisos presupuestarios	Indicadores			
	Señales de progreso			

27. PARRA VERA, O., «El Sistema Interamericano...», *op. cit.*, p. 98.

28. CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68), 2007.

Igualdad y no discriminación	Indicadores			
	Señales de progreso			
Acceso a la justicia	Indicadores			
	Señales de progreso			
Acceso a información y participación	Indicadores			
	Señales de progreso			

Fuente: Extraída de las expuestas en el informe con los indicadores correspondientes.

### 3. LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS Y LA POBREZA A TRAVÉS DE LOS DESC

La CIDH es un órgano principal y autónomo de la OEA<sup>29</sup>, que la creó en 1959 para de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano, y como órgano consultivo en la materia. La CADH le atribuyó nuevas funciones, entre las que destacan la posibilidad de someter casos ante la jurisdicción de la Corte IDH o solicitarle opiniones consultivas respecto a la interpretación de la CADH. La CIDH, al ser tanto un órgano de la CADH como de la OEA, tiene jurisdicción sobre todos los Estados Miembros de esta y mantiene las facultades previas a la CADH y que no derivan directamente de ella, como la de procesar peticiones individuales relativas a Estados que aún no son parte de la CADH<sup>30</sup>, además de realizar visitas *in loco* e informes sobre la situación de los derechos humanos en los Estados.

29. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la AGOEA a título personal, y no representan sus países de origen o residencia.

30. Reglamento CIDH, artículo 23. Presentación de peticiones: Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador», el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer «Convención de Belém do Pará», conforme a sus respectivas disposiciones,

La CIDH ha abordado los DESC en su trabajo casi desde sus orígenes. Tanto los informes temáticos, como los informes de país más recientes han incorporado un enfoque particular en los derechos sociales<sup>31</sup>. La CIDH participó en la confección del borrador que dio lugar a la aprobación en 1988 del PSS a la CADH, en el que se recogen los comúnmente conocidos como DESC, y ha publicado informes relevantes en este ámbito. Entre otros, *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en 2007<sup>32</sup>; y los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, en 2008, anteriormente comentado.

Sin embargo, pese a esta dedicación de la CIDH, algunos Estados criticaron profundamente su trabajo argumentando que no prestaba suficiente atención a la promoción y protección de los DESC. Esta objeción llevó a la CIDH a decidir la creación de la Unidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante su 146.º período ordinario de sesiones en noviembre de 2012. Se consideró que el trabajo de la Unidad podía resultar clave para saldar una deuda histórica del SIDH con la protección internacional de esos derechos, porque en ese momento ni el artículo 26 de la CADH, ni el PSS parecían haber dado sus frutos de manera decisiva en los órganos del SIDH, en particular en la Corte IDH<sup>33</sup>.

Sin embargo, el gran hito fue la creación en 2014 (aunque no empezó a trabajar hasta 2017) de la REDESCA<sup>34</sup>, incluyendo también los derechos

---

el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento. El peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u a otra persona para representarlo ante la Comisión.

31. Puede verse un recorrido al respecto en PIOVESAN, F.; MORALES ANTONIAZZI, M. y CORTEZ DA CUNHA CRUZ, J., «La protección de derechos sociales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESC. El caso Cuscul Pivotal de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020.
32. CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4) 2007.
33. KLETZEL, G., «La Unidad DESC: una oportunidad estratégica para la CIDH», *Ideele Revista*, núm. 232 (2013).
34. La importancia de esta Relatoría Especial sobre DESC es que «visibiliza en un sistema tradicionalmente de derechos de “primera generación”, derechos que podrían ayudar a combatir situaciones de carácter estructural, como las de pobreza y la exclusión social que, sin lugar a dudas, tienen sus raíces en la falta de realización de ciertos DESC» (FERRER MAC-GREGOR, E. *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2017, p. 205).

ambientales, de forma que se pasa a hablar de DESCAs<sup>35</sup>. En el SIDH no existe una relatoría específica sobre pobreza, pero esta Relatoría DESCA asume las competencias al respecto desde su comienzo, como se puso claramente de manifiesto en las palabras del comisionado Paulo VANNUCHI en la presentación de la apertura del proceso para la captación de fondos y creación de la REDESCA:

En los últimos años hemos visto avances significativos. «Entre 2002 y 2008, unos 40 millones de personas salieron de la pobreza en nuestra región, y se registró cierta reducción en los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso», dijo el Comisionado Vannuchi. «Pero América Latina sigue siendo la región que padece los mayores niveles de desigualdad del mundo, mientras que en Estados Unidos se ha registrado en las últimas décadas un aumento de la desigualdad en la distribución de la riqueza. Estos datos no hacen sino reafirmar la imperiosa necesidad de hacer de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales una prioridad, y la decisión de crear una Relatoría Especial así lo refleja»<sup>36</sup>.

La CIDH adopta de manera explícita los ODS, destacando que muchos de dichos objetivos están basados en DESCAs que han sido reconocidos internacionalmente en instrumentos convencionales y declarativos<sup>37</sup>. En ese sentido, en el IV Informe anual de la REDESCA de 2021 se afirmó:

Para la REDESCA, el combate de la pobreza y la desigualdad es el paraguas superior de todo el mandato, de manera alineada con la Agenda 2030 de Naciones Unidas. Considerando que en la última década se lograron importantes avances en la región en materia DESCAs, que permitieron a grandes sectores de la población salir de la pobreza y de la pobreza extrema, resulta especialmente preocupante que estos logros se encuentran hoy en serio riesgo de retroceso a nivel regional. Por ello, la REDESCA recuerda que los Estados tienen la obligación de adoptar pasos deliberados y concretos para avanzar en la erradicación de la pobreza, abordando esta problemática desde un enfoque de derechos humanos y desarrollando estrategias para garantizar a toda su población contenidos por lo menos esenciales de los derechos sociales y ambientales<sup>38</sup>.

35. Respecto al origen de esta expresión, véase Corte IDH. Caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C núm. 349, nota al pie n.º 128; CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, op. cit., párr. 57.

36. CIDH, «CIDH decide crear Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales», Comunicado de prensa de 3 de abril de 2014.

37. CIDH-REDESCA, *Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. Estándares Interamericanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 465), 2021, párr. 8.

38. CIDH, IV Informe Anual de la REDESCA. Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectivas de todos los derechos humanos para todas las personas en América. «La salud humana y del planeta enfrentan una crisis sin precedentes» (OEA/SER.L/V/II. Doc. 28), 2021, párr. 66.

Nos parece importante subrayar cómo la idea de desigualdad acompaña la referencia a la pobreza. Veremos que esto no sucede solo en el trabajo de la REDESCA, sino que es una constante en el del SIDH en general.

#### 4. HABLANDO DIRECTAMENTE DE POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

En el Informe publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 2023 sobre el *Panorama Social* en la región encontramos el panorama desolador de la pobreza en un grupo representativo de los países del SIDH. Las cifras absolutas impresionan, pero junto a ello los datos reflejan el estancamiento e incluso el repunte de los porcentajes de las personas viviendo en la pobreza o la pobreza extrema a partir de 2014. El descenso de la desigualdad también se vio prácticamente estancado desde 2017 (y repuntó en 2021)<sup>39</sup>.

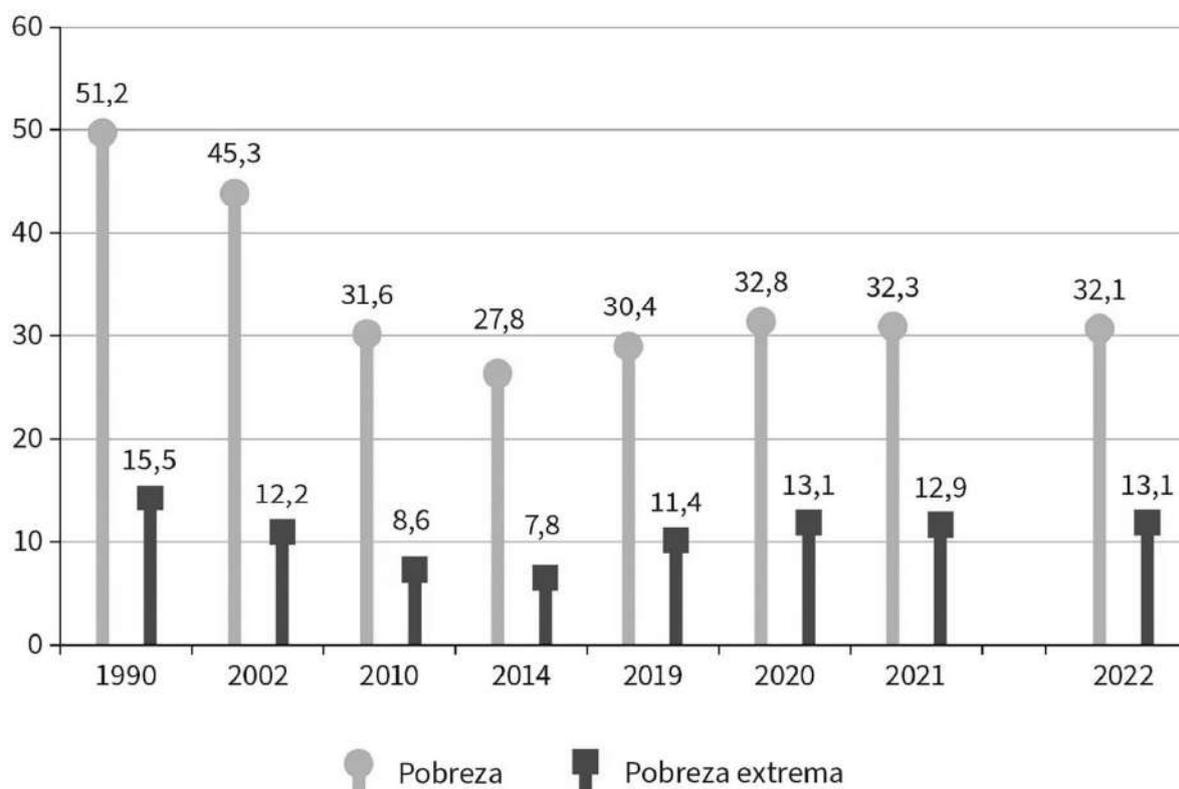
El Informe también destaca cómo la pobreza y la pobreza extrema afectan más a unos grupos que a otros siendo los más afectados el grupo de las niñas, niños y adolescentes; el de las personas miembros de pueblos indígenas (claramente el grupo más desfavorecido); las que habitaban en áreas rurales o son afrodescendientes<sup>40</sup>. No en vano, fue la situación de pobreza y exclusión estructural de los pueblos indígenas y las mujeres, junto a los DESCAs, la que había despertado el interés jurídico por la pobreza en los años noventa.

---

39. CEPAL, *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible. Informe ejecutivo*, Naciones Unidas y CEPAL, Santiago, 2023, p. 21.

40. *Idem*, pp. 26-27.

## Gráfico sobre tasas de pobreza y pobreza extrema en América Latina y el Caribe



Gráfica sobre tasas de pobreza y pobreza extrema (en porcentajes sobre el conjunto de la población<sup>41</sup>) del Informe ejecutivo de la CEPAL de 2022 sobre el *Panorama Social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*, Naciones Unidas y CEPAL, Santiago, 2022, p. 23.

El cambio de tendencia reflejado por estos datos unidos al protagonismo que la preocupación por la pobreza estaba ganando en los órganos de derechos humanos de Naciones Unidas son el trasfondo del cambio de enfoque en el SIDH que se refleja claramente en el informe sobre pobreza y derechos humanos de 2017. Ciertamente, el Comité DESC había aludido a la relación entre pobreza y derechos humanos con anterioridad, pero los *Principios Rectores sobre pobreza y derechos humanos* de 2012 son un referente fundamental.

41. Los datos se refieren al promedio ponderado de 18 países de América Latina (Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). Los datos de 2022 son proyecciones.

En el ámbito del SIDH, en el año 2007, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos<sup>42</sup> (IIDH) publicó *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. Se trató de una propuesta de centrar la exclusión y los factores que determinan la pobreza como causa y efecto de violación de los derechos humanos (porque «Hay una causalidad recíproca entre la persistencia y acentuación de la pobreza y la violación de los derechos humanos»), con una comprensión de la pobreza no solo como insuficiencia de ingresos, sino como un fenómeno generado por las estructuras de poder. Aun reconociendo el avance que posibilitan los DESC, se defendió la necesidad de ir más allá, y se propuso que el SIDH colocase en el centro de su agenda la pobreza y la exclusión tomando en cuenta consideraciones de igualdad, dignidad y ciudadanía. Se visualizaron soluciones en el ámbito de las políticas públicas y se concibió la posibilidad de responsabilidad internacional del Estado respecto a la pobreza, pero más en forma de preguntas que de soluciones jurídicas concretas<sup>43</sup>.

La publicación del IIDH fue pionera en una vinculación entre pobreza y derechos humanos que se acabaría consolidando. En 2012, el mismo IIDH publicó otro estudio sobre pobreza y derechos humanos en el que se resalta la conexión también con otros vectores, especialmente con la desigualdad. Se consideró que la reducción de las desigualdades era una vía para fomentar un crecimiento económico que permitiese reducir la pobreza de forma sostenible; y, se abordó el problema de la desigualdad estructural: «El principio de igualdad ligado al estudio de la relación entre derechos humanos y pobreza debe reconocer las relaciones de opresión y dominación que han existido en los últimos siglos, y que impiden que los grupos menos favorecidos aprehendan y utilicen sus recursos sociales satisfactoriamente para llevar una vida digna»<sup>44</sup>. Todo ello va a permitir ligar el problema de la pobreza con los derechos colectivos, y la afectación de la pobreza a la convivencia en democracia.

42. El IIDH es una entidad internacional autónoma creada en 1980 mediante un acuerdo entre la Corte IDH y la República de Costa Rica para la enseñanza, investigación y promoción de los derechos humanos.

43. IIDH (2009). *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. San José de Costa Rica: IIDH, pp. 13,14, 25, 37, 44, 46, 52, 55.

44. CHINCHILLA, F. A.; PARRA VERA, O. y RENÉ CÁCERES, L., «Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano», en CAETANO, G. y CUÉLLAR, R. (eds.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)*, IIDH, San José de Costa Rica, 2012, pp. 13-155, pp. 8 y 38.

En 2016, solo un año antes de la publicación del Informe de la CIDH en el que vamos a centrarnos, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán dedicó también su Informe a la pobreza. Este Informe se centró en:

La configuración de un novedoso derecho a la protección frente a ella, que va abriéndose paso en el Derecho internacional y constitucional, y en las obligaciones correlativas de los poderes públicos, tanto desde un derecho autónomo (que conecta las más recientes recomendaciones de la OIT sobre las prestaciones no contributivas de la seguridad social con las consideraciones de la jurisprudencia constitucional más avanzada sobre el derecho a la vida y a la dignidad) como desde la necesidad de dotar de real efectividad a los principios de universalidad e igualdad de todos los derechos humanos, especialmente los sociales de prestación. [...] La exposición de todo este panorama pone en evidencia el carácter exigible del derecho a la protección frente a la pobreza como auténtico derecho, sea, como decíamos, en forma de típicos derechos subjetivos, sea en forma de meras obligaciones objetivas. La configuración del derecho como derecho de prestación ocupa en nuestro análisis un lugar primordial<sup>45</sup>.

La Unidad sobre los DESC creada con anterioridad a la Relatoría fue la encargada de la coordinación del *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*<sup>46</sup>. Sin embargo, este Informe va a mostrar una relación de la pobreza con los derechos humanos más allá de los DESC<sup>47</sup>, obviamente sin despreciar las vías de avance en la lucha contra la pobreza que estos pueden proporcionar. Este trabajo comienza afirmando que la pobreza constituye una violación generalizada de todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales (con una concepción clara de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos)<sup>48</sup>, y obstaculiza el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de quienes viven en dicha situación (aludiendo de manera clara el principio de igualdad y no discriminación).

Con un enfoque de derechos humanos se quiere incorporar a las políticas públicas<sup>49</sup> de lucha contra la pobreza las normas, principios y estándares

45. FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *XIV Informe sobre derechos humanos. Pobreza*, 2016, Trama editorial, Madrid, p. 18.

46. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, *op. cit.*

47. En 2001, la CIDH emitió un Informe sobre la situación de derechos humanos en Paraguay indicando que la pobreza es una de las situaciones generales de derechos humanos más preocupantes en el hemisferio 1, y que la misma constituye «una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales» (CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay* [OEA/Ser.L/VII.110 doc. 52] 2001, párrs. 5 y 17).

48. OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 2017, párr. 90.

49. En 2018, la CIDH publicó el Informe *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191.

establecidos en el DIDH, y empoderar a las personas que viven en la pobreza (párrs. 16 y 17). De este modo se reivindica la lucha contra la pobreza desde la titularidad de derechos de los pobres, lo que engarza con lo que consideramos el objetivo principal del *Informe*: «abrir puertas para avanzar en el desarrollo del marco jurídico en el que se genera la responsabilidad internacional de los Estados por la pobreza y la pobreza extrema» (párr. 13), que es la vía que exploraremos en los capítulos siguientes.

La pobreza constituye un problema que se traduce en obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación. La situación de pobreza trae consigo una exposición acentuada a violaciones de derechos humanos; vulnerabilidad incrementada por las restricciones derivadas de la situación socioeconómica de las personas. Asimismo, en determinados supuestos, la pobreza podría implicar además violaciones de derechos humanos atribuibles a la responsabilidad internacional del Estado (párr. 91).

En este sentido se viene a concluir que, si bien el derecho a vivir libre de pobreza no se encuentra todavía reconocido plenamente como norma positiva en el SIDH, el conjunto de sus instrumentos establece una serie de derechos humanos cuya satisfacción guarda estrecha vinculación con la superación de la situación de pobreza y pobreza extrema (párr. 302).

El marco jurídico que presenta el *Informe* puede considerarse construido sobre los pilares que vamos a ver en los epígrafes siguientes: la pobreza afecta a todos los derechos humanos; la pobreza y el principio de igualdad y no discriminación; el acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza; y, discriminación estructural, igualdad real y vulnerabilidad.

#### 4.1. LA POBREZA AFECTA Y PUEDE CONSTITUIR VIOLACIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS

La CIDH se suma a la posición de considerar que la pobreza constituye o puede constituir una violación tanto de los DCP como de los DESC. La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos supone que la violación de los DESC generalmente trae aparejada una violación de los DCP. La CIDH ha observado que los altos niveles de discriminación estructural y exclusión social a la que están sometidos ciertos grupos en situación de pobreza hacen ilusoria su participación ciudadana, su acceso a la justicia y el disfrute efectivo de otros derechos cívico políticos. Una situación de máxima violación de DESC significa una violación máxima de los DCP. Esta idea se entronca con la relación entre el disfrute de todos los derechos y su intrínseca relación con la democracia que ya defendiera la Carta Democrá-

tica Interamericana en los términos referidos, y fuese desarrollada por los estudios del IIDH.

Consideramos que una consecuencia jurídica especialmente relevante de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos se refleja en la técnica de la conexión que ha permitido a la Corte IDH (también ha sido profusamente utilizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) el enjuiciamiento de DESC a través de DCP reconocidos en la CADH, en la que ahondaremos en el capítulo siguiente. Cuando en el caso «Niños de la Calle» (*Villagrán Morales y Otros*) versus *Guatemala* de 1999, la Corte IDH estableció por primera vez la extensión del derecho a la vida a la vida o existencia digna<sup>50</sup>, en el voto concurrente de los jueces Antonio Augusto CANÇADO TRINDADE y Alirio ABREU BURELLI estos afirmaron que

La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos<sup>51</sup>.

El II Informe Anual de la REDESCA, publicado en 2020, llevó por título *Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectivas de todos los derechos humanos para todas las personas en América* «Hasta que la dignidad se haga costumbre». En él lo que se quiere enfatizar es que «Aplicar un verdadero enfoque de derechos en sus políticas públicas implica, de manera basal, que los Estados Americanos reconozcan la jerarquía de los DESC a la par de los derechos civiles y políticos»<sup>52</sup>. Es decir, se trató de promover que los DESC tengan el mismo peso que los DCP, para realmente asegurar la dignidad humana.

En 2021, la REDESCA publicó un *Compendio sobre DESC. Estándares Interamericanos* en el cual se resalta que la pobreza y la desigualdad representan graves obstáculos al ejercicio de los DESC. Aunque si tenemos en cuenta la interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos,

50. Corte IDH. *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C N.º 63, párr. 144.

51. CANÇADO TRINDADE, A. A. y ABREU BURELLI, A., Voto concurrente conjunto en *Caso de los «Niños de la Calle» (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C N.º 63, párr. 4.

52. REDESCA-CIDH, Relatora S. GARCÍA MUÑOZ, *II Informe Anual de la REDESCA. Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectivas de todos los derechos humanos para todas las personas en América* «Hasta que la dignidad se haga costumbre» (OEA/Ser.L/V/II. Doc 5) 2020, párr. 730.

se concluye que puede implicar también violaciones a los DCP<sup>53</sup>. De modo que parece consolidada la relación entre la pobreza y todos los derechos humanos.

#### 4.2. POBREZA, PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN, Y VULNERABILIDAD

En segundo lugar, el Informe *Pobreza y derechos humanos en las Américas* enfatiza el vínculo entre pobreza y quebranto del principio de igualdad y no discriminación. Se recuerda que la CIDH ha sostenido que para garantizar la igualdad y el principio de no discriminación (arts. 1 y 24 CADH), los Estados tienen la obligación de adoptar medidas de acción afirmativa y de establecer distinciones basadas en desigualdades de hecho para la protección de quienes deben ser protegidos (por encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad), especialmente en situaciones de discriminación estructural. De modo que la omisión de medidas de acción afirmativa para revertir o cambiar las situaciones discriminatorias, *de iure* o de facto, en perjuicio de determinado grupo de personas, genera la responsabilidad del Estado<sup>54</sup>.

El artículo 1.1 CADH establece el compromiso de los Estados parte de respetar y garantizar sus derechos y libertades de toda persona sujeta a su jurisdicción sin discriminación alguna por motivos de posición económica o cualquier otra condición social, entre otros. La CIDH consideró la situación de pobreza o pobreza extrema de una persona, grupos o colectividad como una categoría prohibida de discriminación, de acuerdo a una interpretación evolutiva consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la CADH<sup>55</sup>. Esto será fundamental para la judicialización de la pobreza y la exigencia de responsabilidad a los Estados como veremos en el capítulo 6.

El vínculo entre pobreza y desigualdad material se hace explícito cuando la CIDH destaca que la pobreza constituye un problema de derechos humanos que se traduce en obstáculos para su goce y ejercicio en condiciones de igualdad real por parte de las personas, grupos y colectivos que viven en esta condición. Además, se trata de situaciones de pobreza y desi-

53. REDESCA-CIDH, *Compendio sobre DESCAs* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 465) 2021, párr. 96.

54. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, *op. cit.*, párrs. 160 y 161. En el mismo sentido: Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias de 8 de septiembre de 2005, Serie C. N.º 130, párr. 141.

55. *Idem*, párr. 152.

gualdad con causas estructurales, políticas y económicas que contribuyen a generar violaciones sistemáticas de derechos humanos<sup>56</sup>.

El *Compendio* de 2021 reforzó esta idea de que, para combatir la pobreza entendida como una situación de desigualdad y de discriminación, es necesario que la acción pública se desarrolle con el objetivo de lograr una igualdad no sólo formal, sino material. Esto impone a los Estados la obligación de desarrollar acciones afirmativas que permitan que aquellos grupos que tradicionalmente han visto vulnerados sus derechos, puedan lograr su realización efectiva<sup>57</sup>. Este Informe incluyó un grupo de personas especialmente vulnerables por su situación de pobreza, pobreza extrema o situación de calle, y estableció que los estándares interamericanos sobre DESCAs que establece deben ser abordados teniendo en cuenta «el impacto diferenciado y/o agravado sobre los derechos de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, especialmente a las personas que se encuentran en pobreza y pobreza extrema»<sup>58</sup>.

Veremos que el concepto de grupo resulta fundamental para abordar la discriminación estructural que sufren los pobres como personas especialmente vulnerables. La consideración de los pobres como grupo vulnerable exige medidas positivas que combatan esa condición como causa de vulneración de derechos humanos. La inacción estatal puede ocasionar responsabilidad internacional incluso cuando las violaciones de derechos humanos las realicen terceros<sup>59</sup>, porque el Estado falta a su obligación de garantía.

Defendemos que los pobres pueden constituir un grupo en sí mismo, pero las situaciones de discriminación estructural del continente permiten señalar grupos de personas en especial vulnerabilidad por su situación de pobreza en intersección con otros parámetros: mujeres; niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas; población afrodescendiente<sup>60</sup>; migrantes; per-

56. *Idem*, párrs. 89-91.

57. CIDH-REDESCA, *Compendio sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales. Estándares Interamericanos* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 465), 2021, párr. 97.

58. *Idem*, párr. 19.

59. En el Informe *Pobreza y derechos humanos* se dedica un apartado (CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, *op. cit.*, párrs. 237-248) a la responsabilidad internacional del Estado por actos violatorios por parte de terceros en el marco de la pobreza que parece pensado especialmente para las empresas transnacionales, pero que encaja especialmente bien con la construcción que posteriormente hará la Corte IDH en el caso *Hacienda Brasil Verde*, por ejemplo, hito en la judicialización de la lucha contra la pobreza.

60. CIDH, *Informe sobre los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales de personas Afrodescendientes* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109) 2021.

sonas privadas de libertad; personas con discapacidad; personas, grupos y colectividades LGTBI<sup>61</sup>; y, personas mayores. La discriminación y exclusión social que sufren estos grupos en situación de pobreza hace ilusoria su participación ciudadana, su acceso a la justicia, y han limitado su disfrute efectivo de derechos<sup>62</sup>.

Recientemente, en agosto de 2023, la CIDH publicó el informe de la REDESCA sobre *Pobreza, Cambio Climático y DESCA en Centro América y México, en el Contexto de Movilidad Humana*. Este trabajo analiza cómo la pobreza, la desigualdad, los impactos de la emergencia climática y las limitaciones en el acceso y disfrute de los DESCA han incidido en diversos y complejos fenómenos migratorios en Centroamérica y México. Se afirma que

tanto la pobreza, como la pobreza extrema y la desigualdad material son factores que privan de forma transversal el pleno goce y ejercicio de los derechos en igualdad de condiciones. Ello siendo agravado por la confluencia de otros factores de discriminación y/o vulnerabilidad histórica que afectan desproporcionadamente a ciertos grupos de personas, tales como pueblos indígenas, personas afrodescendientes, mujeres, personas en situación de movilidad humana, personas LGBTI, personas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, entre otras<sup>63</sup>.

#### 4.3. ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA

En tercer lugar, el Informe *Pobreza y derechos humanos en las Américas* aborda el problema de acceso a la justicia para las personas que se encuentran en situación de pobreza porque se entiende que ese acceso es fundamental para hacer frente a las principales causas de la pobreza, la exclusión y la situación de vulnerabilidad. En el DIDH, el derecho de acceso a la justicia implica que «la obligación de los Estados es fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos»<sup>64</sup>.

A este respecto, me parece fundamental el Informe de la CIDH sobre *El acceso a la justicia como garantía de los DESC 2007*. En él se parte de esa obligación positiva de los Estados de garantizar el acceso a la justicia para

61. CIDH, *Personas Trans y de Género Diverso y sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales* (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 239) 2020.

62. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, op. cit., párr. 300.

63. CIDH-REDESCA, *Pobreza, Cambio Climático y DESCA en Centro América y México, en el Contexto de Movilidad Humana*, OEA, 2023, párr. 4.

64. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, op. cit., párrs. 509 y 507.

reclamar la violación de derechos fundamentales. Presentar los estándares que deben seguirse en ese sentido respecto a los DESC en el SIDH para así servir de guía de interpretación de la CADH para los tribunales nacionales y para fortalecer los sistemas de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas de las políticas públicas en materia de DESC<sup>65</sup>.

El Informe aborda cuatro temas principales que no solo son relevantes respecto a los DESC, sino también respecto a la materialización del derecho de acceso a la justicia de las personas en situación de pobreza.

#### 4.3.1. Los obstáculos económicos

El primero de ellos es la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales, incluidos los costos del proceso<sup>66</sup>. En la Opinión Consultiva n.º 11/90 la Corte IDH estableció que si una persona busca hacer valer los derechos que la CADH le garantiza y encuentra que su posición económica le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley, y por tanto queda relevada de agotar los recursos internos para acceder a la CIDH<sup>67</sup>. En la Opinión Consultiva 18/03 la Corte IDH estableció que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, aun siendo inmigrantes irregulares, constituye una vulneración del debido proceso y del derecho a la protección judicial efectiva<sup>68</sup>.

La CIDH se ha manifestado en sentido similar en múltiples ocasiones<sup>69</sup> y ha ido señalando el alcance de las obligaciones estatales, tanto en los procesos judiciales como en los procedimientos de tipo administrativo, para la remoción de los obstáculos económicos, entre los que se incluye la localización de los tribunales<sup>70</sup>. En este ámbito se destaca expresamente la situación de discriminación estructural de desigualdad y exclusión de determi-

65. CIDH, *El acceso a la justicia...*, op. cit., párr. 4. El mismo año se publicó: CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 enero 2007.

66. Corte IDH, *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b CADH)*. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A N.º 11. Corte IDH, *Caso Cantos*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C N.º 97, párrs. 50, 54 y 55.

67. Corte IDH, *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b CADH)*. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A N.º 11, párrs. 22 y 31.

68. Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A N.º 18, párrs. 125 y 126.

69. CIDH, *El acceso a la justicia...*, op. cit., párrs. 55-65.

70. *Idem*, párrs. 71-80.

nados grupos en el acceso a la justicia: afrodescendientes, mujeres e indígenas que se ven particularmente afectados por la pobreza<sup>71</sup>.

#### 4.3.2. El debido proceso administrativo

El segundo problema abordado en el Informe se refiere al debido proceso administrativo y la garantía de derechos sociales, pues es en la esfera administrativa donde se dirimen la mayoría de las adjudicaciones de prestaciones sociales tan necesarias para las personas en situación de pobreza. Debido a que estas prestaciones no han estado guiadas por una lógica de derechos, sino la de beneficios asistenciales, la actuación de las administraciones públicas ha quedado tradicionalmente reservada a la discrecionalidad política. Por ello es necesario aplicar las garantías del debido proceso legal en ámbitos administrativos a fin de evitar márgenes inadecuados de discrecionalidad en la esfera administrativa (que siempre tiene como límite el respeto de los derechos humanos<sup>72</sup>, especialmente el principio de igualdad y prohibición de discriminación<sup>73</sup>), que puedan fomentar prácticas arbitrarias o discriminatorias. Resulta especialmente interesante la consideración de que

No hay imposibilidad teórica o práctica alguna de configurar derechos exigibles también en estos campos, de modo de sumar a los mecanismos de control institucional, administrativos o políticos, el control que puedan ejercer sobre los prestadores o funcionarios, las personas que ejercen derechos vinculados a esas prestaciones sociales. No hay motivos que impidan reconocer la posibilidad de demandar en el plano de las políticas sociales derechos civiles, tales como el derecho de igualdad y no discriminación, el derecho de acceso a la información, ni derechos sociales que fijen marcos y mínimos a esas políticas<sup>74</sup>.

La Corte IDH y la CIDH han generado un estándar relativo a la plena aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos dirigido a la restricción de la discrecionalidad administrativa, la vigencia efectiva del principio de no discriminación y la determinación de los elementos necesarios para un «proceso legal administrativo» con garantías: la garantía de una audiencia para la determinación de los derechos en juego (que incluye los derechos a ser asistido jurídicamente, de defensa y a disponer de un plazo razonable para los alegatos y las pruebas);

71. *Idem*, especialmente párrs. 81 y 88.

72. Corte IDH. Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N.º 72, párr. 126.

73. Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrs. 165, 166, 190, 191.

74. CIDH, *El acceso a la justicia...*, *op. cit.*, párr. 96.

la notificación previa sobre la existencia misma del proceso; el derecho a contar con una decisión fundada sobre el fondo del asunto; garantizar la publicidad de la actuación administrativa; el derecho al plazo razonable del proceso administrativo; y el derecho a la revisión judicial de las decisiones administrativas.

#### 4.3.3. El debido proceso legal en procesos relativos a los DESC

El tercer problema que enfrenta el Informe se refiere a los componentes del debido proceso legal en los procedimientos judiciales relativos a los DESC. Los artículos 8 y 25 de la CADH son los garantes de la regulación y aplicación de los recursos efectivos para la correcta protección de los derechos humanos por parte de las autoridades judiciales, La Corte IDH<sup>75</sup> y la CIDH<sup>76</sup> han subrayado que se trata de obligaciones estatales referidas a todos los órdenes, no solo al orden penal, de modo que constituyen elementos que componen el debido proceso legal en sede judicial también en los casos de derechos sociales (los estándares han surgido principalmente de derechos laborales): la igualdad de armas, la revisión judicial de legalidad y racionalidad de las decisiones administrativas, la fundamentación del fallo judicial, y la duración razonable del proceso (incluyendo la ejecución de la sentencia).

#### 4.3.4. Tutela judicial efectiva en materia de DESC

El último tema, pero el más interesante, del que se ocupa este Informe es el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva en materia de DESC. No existen mecanismos judiciales adecuados para la tutela de los DESC porque «Las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas, tradicionalmente, para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos». Sin embargo, «el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan a su titular reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado<sup>77</sup>, en el mismo sentido que lo establecido en el nivel universal por el Comité DESC»<sup>78</sup>.

75. Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A N.º 18, párrs. 122-124.

76. Por ejemplo, CIDH, *Segundo Informe de progreso de la Relatoría sobre Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias en el Hemisferio* (OEA/Ser./L/V/II.111. Doc. 20 rev.) párr. 90.

77. CIDH, *El acceso a la justicia...*, *op. cit.*, párrs. 235, 236 y 242.

78. COMITÉ DESC, Observación general número 9. *La aplicación interna del Pacto* (E/C.12/1998/243), párrs. 2, 3 y 9.

Respecto a la obligación de proveer recursos sencillos, rápidos y efectivos, el Informe resalta la diferencia entre el carácter normativo (el recurso ha de ser adecuado y efectivo<sup>79</sup>, proporcionando la posibilidad real de su interposición<sup>80</sup>) y el carácter empírico del principio de efectividad: «no pueden considerarse efectivos aquellos recursos que, por las condiciones generales del país o incluso por las circunstancias particulares de un caso dado, resulten ilusorios»<sup>81</sup>, muchas veces por condicionantes de tipo estructural. En este sentido se aboga por «una ampliación de los alcances tradicionales de la garantía prevista en el artículo 25 de la CADH, a fin de contemplar en su marco, también, la tutela judicial efectiva de derechos colectivos»<sup>82</sup>. Las afectaciones colectivas traen causa en que estas son frecuentes en el caso de los DESC y, en el SIDH, especialmente en la afectación de los derechos de los pueblos indígenas, principalmente en su derecho a la propiedad colectiva, si bien ello no debe excluir la participación de personas individuales en el proceso<sup>83</sup>.

Por último, se afirma que la ejecución de las sentencias es imprescindible si no se quiere que un recurso resulte inefectivo para tutelar un derecho social, y se recuerda que la inejecución de sentencias firmas deviene una violación de los artículos 25 y 1.1 de la CADH<sup>84</sup>. En el capítulo siguiente veremos casos en los que la Corte IDH condena a los Estados, precisamente, por la inejecución de las sentencias de procesos de reconocimiento de violaciones de derechos humanos.

## 5. REFLEXIONES FINALES

Del mismo modo que en el sistema universal, la primera vinculación del Derecho interamericano con la pobreza fue a través del concepto de desarrollo. Sin embargo, pronto se concibió la necesidad de reivindicar los DESC, precisamente por la situación de pobreza y la falta de bienestar de buena parte de la población del subcontinente latinoamericano.

79. Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C N.º 4, párrs. 64 y 66.

80. Corte IDH. *Caso de la «Panel Blanca» (Paniagua Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 8 de marzo de 1998. Serie C N.º 37, párr. 164.

81. Corte IDH, *Caso Ivcher Bronstein*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C N.º 74, párr. 137.

82. CIDH, *El acceso a la justicia...*, *op. cit.*, párr. 282.

83. CIDH, Informe N.º 75/02, *Mary y Carrie Dann, Estados Unidos*, Caso 11.140, Fondo, 27 de diciembre de 2002, párr. 165.

84. Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C N.º 144, párrs. 216, 217, 219.

Consideramos que se dio un paso fundamental con el Informe *Pobreza y derechos humanos en las Américas* de la CIDH, no solo por la amplitud de su análisis sino porque en él se hicieron explícitas y se desarrollaron las obligaciones internacionales de los Estados para enfrentar la situación de pobreza desde un enfoque de derechos humanos con el objetivo de posibilitar la exigencia de responsabilidad internacional de los Estados por la pobreza y la pobreza extrema. Ahora bien, todavía era necesario mejorar la concreción de la relación entre pobreza y derechos humanos, aclarando las obligaciones y los derechos, y los titulares de los mismos, así como los mecanismos y estándares que pueden permitir hacer valer el potencial jurídico y jurisdiccional de dicha relación.

# Sistema Interamericano de Derechos Humanos y pobreza. (II) DESC y pobreza en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

SUMARIO: 1. EL ARTÍCULO 19.6 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR. 2. LOS DESC POR CONEXIÓN. 2.1. *El derecho a la vida (art. 4 CADH)*. 2.2. *El derecho a la integridad física (art. 5 CADH)*. 2.3. *El derecho a la libertad de asociación (art. 16 CADH)*. 2.4. *El derecho a la propiedad (art. 21 CADH)*. 2.5. *El derecho de acceso a la justicia (proceso equitativo y recurso efectivo) (arts. 8 y 25 CADH)*. 3. EL ARTÍCULO 26 CADH. MÁS ALLÁ DEL DESARROLLO PROGRESIVO DE LOS DESC. 4. DEFENSA Y CRÍTICA DE LA JUSTICIABILIDAD DIRECTA DE LOS DESC A TRAVÉS DEL ARTÍCULO 26 CADH. 5. REFLEXIONES PRELIMINARES.

Los caminos recorridos por la Corte IDH para abordar la pobreza han sido varios, uno de ellos está ligado a la paulatina incorporación de los DESC a su sistema de protección, pues, aunque pueden existir casos de reivindicación de estos derechos por parte de personas que no son pobres, en general su reclamo sí está vinculado a la falta de atención de necesidades básicas sufridas por personas que viven en situación de pobreza. Al fin y al cabo, los DESC están ligados a la pretensión de que las necesidades elementales de las personas sean satisfechas<sup>1</sup>. De hecho, la introducción de los DESC en la jurisprudencia de la Corte IDH se hace acompañada del principio de igualdad y no discriminación y el concepto de vulnerabilidad, el

---

1. BURGORGUE-LARSEN, L, «La política jurisprudencial de la Corte Interamericana en materia de derechos económicos y sociales: de la prudencia a la audacia», en MORALES ANTONIAZZI, M. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización del derecho a la salud Perspectivas a la luz del caso Poblete de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2019, pp. 53-109, p. 54.

cual acrecienta la obligación estatal de adopción de medidas positivas de garantía de los derechos humanos. Si bien, es en el capítulo siguiente donde ahondaremos en estos aspectos.

La incorporación de los DESC(A) a la jurisprudencia de la Corte IDH se ha realizado a través de vías distintas: en primer lugar, encontramos la posibilidad explícita abierta por el artículo 19.6 del PSS; en segundo lugar, dicha incorporación se ha producido a través de la técnica de la conexión; finalmente, se ha hecho uso del artículo 26 de la CADH<sup>2</sup> con una interpretación que ha evolucionado hasta la judicialización directa de los DESC. En el capítulo siguiente, atenderemos también a la vía abierta por el recurso a los causales de discriminación del artículo 1.1 CADH para abordar de manera directa la pobreza como causa de discriminación en el ejercicio de los derechos; y al refuerzo de esta vía del principio de igualdad y no discriminación con la referencia de la igualdad material al artículo 24 CADH de igual protección ante la ley en casos de discriminación estructural, ampliando así la concepción de este derecho a la igualdad más allá de la igualdad formal. Hay que tener en cuenta que en una misma sentencia la Corte IDH puede fundamentar su argumentación utilizando varias de estas vías.

## 1. EL ARTÍCULO 19.6 DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR

El artículo 19.6 del Protocolo dispone que dos de los derechos reconocidos en el Tratado, los derechos sindicales del art. 8.a) y el derecho a la educación del art. 13, pueden dar lugar a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por la CADH en caso de ser violados por una acción imputable directamente a un Estado parte. Era la vida indubitada para que la Corte conociese de derechos sociales, aunque solo de dos de ellos. Sin embargo, esta ha sido la vía menos utilizada.

Lo cierto es que el PSS ha sido utilizado por la Corte IDH más como instrumento interpretativo, para dar contenido a obligaciones de la CADH. Hasta 2015 no se publicó la primera sentencia que estableció, por primera vez, una violación directa y autónoma del artículo 13 del PSS en el caso *Gonzales Lluy*<sup>3</sup>, en el que además de condenar la violación de la obligación

2. Para un recorrido sobre la evolución del tratamiento de los DESC(A) en la jurisprudencia de la Corte IDH, véase AGUIRRE CASTRO, P. J. «Los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 67, 2018, pp. 155-203.
3. Corte IDH. Caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C N.º 298. Críticas a la sentencia: RONCONI, L., «Mucho ruido y pocos... DESC. Análisis del Caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 12, 2016, pp. 119-131.

de fiscalización y supervisión de la prestación de servicios de salud en conexión con los artículos 4 y 5 de la CADH, se consideró al Estado responsable por la violación del derecho a la educación, reconocido en el artículo 13 del PSS. Se trató de una niña que fue expulsada de la escuela pública con respaldo del poder judicial por temor a que contagiase el VIH.

También este es el primer caso en el que la Corte IDH habla directamente de la discriminación interseccional<sup>4</sup> por tratarse de una persona que vive con el VIH, niña, mujer y en situación de pobreza, siendo el conjunto de estas circunstancias lo que generó las dificultades tanto de acceso a la salud como de acceso a la educación<sup>5</sup>. Por tanto, la situación económica de pobreza se considera un elemento fundamental para el disfrute de derechos sociales, pero en intersección con otros múltiples factores, como han puesto de manifiesto informes de la CIDH<sup>6</sup>. En palabras de la Corte IDH:

La Corte nota que en el caso de Talía confluyeron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no sólo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores, es decir, si alguno de dichos factores no hubiese existido, la discriminación habría tenido una naturaleza diferente. En efecto, la pobreza impactó en el acceso inicial a una atención en salud que no fue de calidad y que, por el contrario, generó el contagio con VIH. La situación de pobreza impactó también en las dificultades para encontrar un mejor acceso al sistema educativo y tener una vivienda digna<sup>7</sup>.

Ha habido otros casos en los que el artículo 19.6 del PSS ha sido invocado por la CIDH pero la Corte IDH no tenía competencia temporal, como en el caso *Baena Ricardo*, respecto a los derechos sindicales, porque Panamá no había ratificado el PSS en el momento de los hechos.

4. GÓNGORA MERA, M., «Discriminación en clave interseccional: tendencias recientes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, p. 399-427, pp. 405-409.
5. Corte IDH. Caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, párrs. 290-291.
6. En el capítulo anterior ya comentamos el informe de la REDESCA nacido de la preocupación por la persistencia de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad en países donde se registraban graves crisis de derechos humanos. Este se centró en las acciones llevadas a cabo por los Estados para garantizar el goce pleno del derecho a la educación y el derecho a la salud (REDESCA-CIDH, Relatora S. GARCÍA MUÑOZ, *II Informe Anual de la REDESCA. Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectivas de todos los derechos humanos para todas las personas en América* «Hasta que la dignidad se haga costumbre» [OEA/Ser.L/V/II. Doc 5] 2020, párr. 59).
7. Corte IDH. Caso *Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*, párr. 290.

Actualmente, es pertinente preguntarse por el destino contencioso del PSS. En efecto, partiendo de la base del cambio de interpretación del artículo 26 CADH desde 2017 que veremos a continuación muchos se han preguntado si tendrá sentido seguir invocándolo por los peticionarios<sup>8</sup>. Es significativo que en el voto concurrente del juez FERRER MAC-GREGOR (el gran promotor de la justiciabilidad de los DESC a través del artículo 26 CADH) con la misma sentencia del caso *Gonzales Lluy y otros* se defiendan las ventajas del uso del artículo 26 CADH para la justiciabilidad del derecho a la salud (que se había invocado en conexión con los artículos 4 y 5 CADH) y, en general, los DESC<sup>9</sup>.

## 2. LOS DESC POR CONEXIÓN

La protección de derechos por conexión supone el reconocimiento de DESC por parte de la jurisprudencia al extender o desplegar el contenido de derechos generalmente considerados DCP expresamente reconocidos en el tratado aplicable. Se le critica su insuficiencia para que los DESC proyecten sus especificidades, y el peligro de disolver las especificidades de los DCP, pero no cabe duda de que permite visibilizar las múltiples dimensiones de la pobreza<sup>10</sup>.

La Corte IDH, en una clara asunción del principio de indivisibilidad de todos los derechos humanos, había hecho un uso amplio de esta posibilidad antes de plantearse el uso del artículo 26 CADH. Aunque se ha considerado que esta protección indirecta de los DESC a través de los DCP puede afectar tanto a derechos sustantivos (derecho a la integridad física, libertad de asociación y derechos de propiedad) como a derechos procedimentales (derecho a un recurso efectivo y a un proceso equitativo, igualdad y no discriminación)<sup>11</sup>, nosotros consideramos que la conexión en sentido estricto se realiza a través de los derechos sustantivos. Sin embargo, nos detendremos brevemente en el derecho de acceso a la justicia por su relevancia en la jurisprudencia de la Corte IDH para proteger los DESC, y en el capítulo siguiente estudiaremos otra de las vías de justiciabilidad a través del principio de igualdad y no discriminación (arts. 1.1 y 24 CADH).

8. BURGORGUE-LARSEN, L, «La política jurisprudencial de la Corte...», *op. cit.*, p. 82.

9. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E., Voto concurrente en Corte IDH. Caso *Gonzales Lluy y Otros vs. Ecuador*. Sentencia de 1 de septiembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

10. PARRA VERA, O., «Responsabilidad del Estado por extrema pobreza», en VV. AA., *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2015, pp. 189-227, p. 196.

11. BURGORGUE-LARSEN, L, «La política jurisprudencial de la Corte...», *op. cit.*, p. 61 y ss.

El derecho a la vida extendido al concepto de vida digna ha permitido reconocer los derechos a la salud (también referido al derecho a la integridad personal), la educación, la vivienda, la alimentación y el agua potable. El derecho a la libertad de asociación ha permitido el enjuiciamiento del derecho a la libertad sindical, y el derecho de propiedad ha sido utilizado para garantizar la propiedad colectiva de los pueblos indígenas sobre sus tierras comunales, así como derechos de los trabajadores como el de la seguridad social.

A continuación, veremos los casos más significativos de cada uno de los derechos de la CADH utilizados para introducir un DESC que a su vez tienen relevancia desde el punto de vista de la pobreza de las víctimas.

## 2.1. EL DERECHO A LA VIDA (ART. 4 CADH)

Aunque órganos internacionales como el Comité DESC han defendido que todas las personas tienen derecho a una vida digna, la Corte IDH es la primera en hacer que los DESC sean justiciables en el contexto del derecho a la vida, que ha sido la quintaesencia del derecho cívico político<sup>12</sup>.

En el caso de los «Niños de la Calle» (*Villagrán Morales y Otros*) versus *Guatemala* de 1999, la Corte IDH estableció por primera vez la extensión del derecho fundamental a la vida (art. 4 CADH), a las condiciones de una vida digna. En palabras de la Corte:

El derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él<sup>13</sup>.

Aunque en este caso se condenó al Estado por los malos tratos (por el artículo 5.1 CADH) y la muerte (art. 4) de niños de la calle a manos de funcionarios del Estado, se asumió la argumentación de la CIDH sobre «que

12. PASQUALUCCI, J. M., «The Right to a Dignified Life (Vida Digna): The Integration of Economic and Social Rights with Civil and Political Rights in the Inter-American Human Rights System», *HastingsInt'l & Comp. L. Rev.* núm. 31, 1 (2008), pp. 1-32, p. 14.

13. Corte IDH. Caso *de los Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, n.º 63, párr. 144. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C N.º 112, párr. 156; Corte IDH. Caso *de los Hermanos Gómez Paquiyauri*, Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C N.º 110, párr. 128; Caso *Myrna Mack Chang*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C N.º 101, párr. 152.

el cumplimiento del artículo 4 relacionado con el artículo 1.1 de la Convención, no sólo presupone que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requiere que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar el derecho a la vida (obligación positiva)»<sup>14</sup>.

En 2004, en el Caso *Institución de Reeducación del Menor*, la Corte no solo consideró responsable al Estado por las muertes de los niños en los sucesivos incendios acontecidos en el centro por negligencia grave, sino que también lo condenó por no adoptar las medidas positivas necesarias para cumplir con su labor de garante de una vida digna; es decir por ser responsable por la falta de condiciones para que pudieran tener y desarrollar una vida digna, debido a las carencias graves en la atención a su salud y educación, y la existencia de castigos que constituían un trato cruel, inhumano y degradante (art. 4.1, 5.1, 5.2 y 5.6 CADH)<sup>15</sup>.

En ambos casos se trataba de grupos de niños en especial vulnerabilidad por su condición de niños (de hecho, se hace uso también del artículo 19 de la CADH), pero también por su situación de pobreza. Sin embargo, solo en el segundo caso la extensión del derecho a la vida a la vida digna llevó a la condena del Estado por la situación de niños que no habían fallecido pero que sí habían visto mermadas gravemente sus posibilidades de llevar y desarrollar una vida digna. De este modo, la extensión del derecho a la vida a la vida digna ha permitido incluir situaciones en las que nadie ha fallecido.

En los casos *Comunidad Yakye Axa c. Paraguay* y *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay*, se trató de dos comunidades de pueblos indígenas que vivían en condiciones de pobreza extrema mientras esperaban la restitución de sus tierras ancestrales (con respuestas dilatorias por parte del Gobierno), sin acceso a agua potable, servicios de salud, alimentación adecuada o medicinas<sup>16</sup>. En ambos casos, la Corte IDH trajo a colación la concepción del derecho a la vida como también el derecho a una vida digna, pero mientras en el caso de la *Comunidad Yakye Axa* se condenó al Estado por la situación de toda la comunidad, en el caso de la *Comunidad Sawhoyamaya*, solo por las personas fallecidas, es decir el derecho a la vida en

14. Corte IDH. Caso de los «Niños de la Calle» (*Villagrán Morales y otros*) Vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, n.º 63, párr. 139.

15. Corte IDH. Caso *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*, Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C N.º 112, párrs. 177-178 y 172-176.

16. Corte IDH. Caso *Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C N.º 125, párrs. 50.90-50.100. Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C N.º 146, párrs. 73.61-73.72.

sentido estricto. En el primero se consideró que los miembros estaban en situación de especial vulnerabilidad por sus condiciones de vida en pobreza extrema (que impacta en su nutrición, salud y educación de los niños); que el Estado tenía el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial por esa situación de vulnerabilidad y riesgo que hace que su atención se vuelva prioritaria; y que, por tanto, el Estado violó el derecho a la vida (art. 4.1 CADH) en relación con el artículo 1.1. de la misma, en perjuicio de los miembros de la Comunidad indígena Yakye Axa<sup>17</sup>.

En el segundo caso se da por probado que el Estado tenía conocimiento «del riesgo real y de la situación de vulnerabilidad en la que permanecen los miembros de la Comunidad Sawhoyamaya, en especial los niños, mujeres embarazadas y ancianos. La vida de los miembros de esta Comunidad se caracteriza, además de por la carencia de tierra, “por el desempleo, el analfabetismo, las tasas de morbilidad por enfermedades evitables, la desnutrición, las precarias condiciones de su vivienda y entorno, las limitaciones de acceso y uso de los servicios de salud y agua potable, así como la marginalización por causas económicas, geográficas y culturales”». Sin embargo, el tribunal se centra en analizar hasta qué punto se puede considerar al Estado responsable por el fallecimiento de las víctimas del caso, y finalmente solo lo hace responsable por la muerte de algunas de ellas en las que considera probada la responsabilidad del Estado pero sin hacer uso de la extensión del derecho a la vida a la vida digna que hubiera permitido, de manera similar al caso Yakye, responsabilizar al Estado por la situación de extrema pobreza y, por tanto, por la falta de condiciones para una vida digna, de los protagonistas del caso. Aunque sí dispuso que el Estado debía suministrarles los bienes y servicios básicos necesarios para su subsistencia, mientras se encontrasen sin tierras<sup>18</sup>.

A partir de estos casos colegimos la construcción de un derecho a la vida que no es solo el derecho a la vida como derecho cívico político de la concepción clásica que impone al Estado la obligación de no interferir, afectar o amenazar la vida, como obligación negativa de no hacer. En la interpretación de la Corte IDH el derecho a una vida digna supone obligaciones positivas de adoptar las medidas apropiadas para garantizar la vida; es decir, garantizar que el derecho a la vida no sea violado<sup>19</sup>.

17. Corte IDH. Caso *Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párrs. 164-165, 162, punto resolutivo 3.

18. Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay*, párrs. 159 y 168, y punto resolutivo 9.

19. PASQUALUCCI, J. M., «The Right to a Dignified Life...», *op. cit.*, p. 15.

Una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado en su posición de garante, con el objetivo de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan. En este sentido, el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas, concretas y orientadas a la satisfacción del derecho a una vida digna, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria<sup>20</sup>.

Hemos visto que la Corte IDH ha vinculado esas obligaciones de especial protección y garantía del Estado a situaciones de vulnerabilidad. PASQUALUCCI propone no reducir esa exigencia de responsabilidad a casos de vulnerabilidad y enumera otros posibles demandantes, entre los que estarían las personas sin recursos para satisfacer sus necesidades básicas. De este modo está ignorando la posibilidad de un grupo de personas pobres sea considerado vulnerable solo por su situación de pobreza. Consideramos que está confundiendo la no vulnerabilidad con la vulnerabilidad exclusivamente por pobreza<sup>21</sup>, lo que está relacionado con la dificultad que ha existido para considerar la existencia autónoma de un grupo de pobres como grupo vulnerable, que abordaremos en el capítulo 6.

En el caso *Sawhoyamaya* la Corte IDH insinuó la existencia de un grupo vulnerable por pobreza cuando afirmó que de las obligaciones generales de los artículos 1.1 y 2 CADH «derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como extrema pobreza o marginación y niñez»<sup>22</sup>.

PASQUALUCCI ha identificado los elementos esenciales para que un caso pueda prosperar en la Corte IDH por violación del derecho a una vida digna. En primer lugar, los demandantes deben mostrar que carecen de los recursos imprescindibles para llevar una vida digna (agua potable, comida suficiente, acceso a servicios de salud, educación para los niños...). En segundo lugar, es necesario que se demuestre que el Estado sabía o debía de manera razonable conocer la situación de vulnerabilidad que amenazaba el derecho a la vida de las personas bajo su jurisdicción. Por último, es necesario la existencia de un nexo causal entre la acción, omisión o negli-

20. Corte IDH. Caso *Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*, párr. 162.

21. PASQUALUCCI, J. M., «The Right to a Dignified Life...», *op. cit.*, pp. 25-30. De hecho, en la página 31 parece reconocer indirectamente la existencia de un grupo de personas vulnerables solo por la condición de pobreza.

22. Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay*, párr. 154. En el art. 155 se recogen los límites a la responsabilidad del Estado.

gencia del Estado y las condiciones de vida deplorables alegadas por las víctimas<sup>23</sup>.

A partir de estos casos, podemos concluir que la extensión del derecho a la vida al derecho a una vida digna con las consiguientes responsabilidades del Estado puede ser una herramienta útil para la lucha contra la pobreza, aunque tal vez sea excesivo colegir que en estas sentencias la Corte IDH estableciese que «la situación de pobreza y particularmente la extrema pobreza constituyen, en ciertas circunstancias, una violación del derecho a la vida en sentido amplio»<sup>24</sup>. Esa vida digna supone el no ser amenazado por la vulneración de los derechos a la salud, la educación, la alimentación, el agua potable o la vivienda.

En la mayor parte de los casos en los que se ha enjuiciado el derecho a una vida digna por conexión con el derecho a la vida, se trata de casos concernientes a personas que vivían en situación de pobreza o pobreza extrema, especialmente cuando se trata de pueblos indígenas, y en las que esa situación de pobreza está íntimamente relacionada con la violación de los derechos humanos como causa o consecuencia. De modo que la extensión del derecho a la vida a la vida digna como derecho social beneficia especialmente a las personas en situación de vulnerabilidad por pobreza, generalmente en intersección con otras situaciones de vulnerabilidad.

## 2.2. EL DERECHO A LA INTEGRIDAD FÍSICA (ART. 5 CADH)

La protección del derecho a la salud (sin constituir uno de los múltiples elementos de la vulnerabilidad que amenaza la vida digna que hemos visto en el apartado anterior) generalmente se ha realizado con la referencia conjunta al derecho a la vida y al derecho a la integridad física<sup>25</sup>. Las víctimas de estos casos no siempre son personas en situación de pobreza, pero la consolidación del derecho a la salud y la especificación de las obligaciones de los Estados al respecto coadyuvan para generar uno de los derechos sociales más importantes, sino el que más, para garantizar la igualdad de oportunidades, y combatir el padecimiento de enfermedades que con frecuencia está ligado a la pobreza por el coste que genera, por la incapacitación para el trabajo que puede ocasionar, etc.

23. PASQUALUCCI, J. M., «The Right to a Dignified Life...», *op. cit.*, pp. 25 y ss.

24. FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *Pobreza. XIV informe sobre derechos humanos*, Trama, Madrid, p. 61.

25. Aunque también ha habido casos en los que se ha utilizado solo la conexión con el derecho a la vida del artículo 4 como el caso Corte IDH. Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C N.º 149, en el que se reconoce por conexión el derecho a la salud y a la autonomía personal en este caso de un enfermo psiquiátrico.

Entre los casos en los que la Corte IDH ha abordado el derecho a la salud por conexión con el derecho a la integridad personal destaca el caso *Suárez Peralta* porque consolidó la obligación del Estado de supervisar los servicios de salud bajo su jurisdicción, tanto si son públicos como si no<sup>26</sup>. De modo que, si el Estado conoce deficiencias en los profesionales o las instalaciones que suponen un riesgo y, finalmente, esas deficiencias conducen a afectaciones de la salud, el Estado será responsable por violación de la integridad personal de las personas negativamente afectadas<sup>27</sup>.

En el caso *Gonzales Lluy* el Estado fue declarado responsable por la violación de los derechos a la vida e integridad personal en relación con el artículo 1.1 CADH por la violación de la obligación de fiscalización y supervisión de la prestación de servicios de salud. Entre los hechos se constata la situación de pobreza de la víctima y su familia y cómo se les otorgó el amparo de pobreza que permitía presentar una acción civil sin pagar la tasa judicial exigida<sup>28</sup>. La sentencia recoge las obligaciones internacionales del Estado, y en especial la establecida en el PSS, de garantizar la «satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables» (art. 10.2.f PSS). Se aborda el problema del acceso a los medicamentos, pero también la lejanía de los centros médicos<sup>29</sup>.

Otro grupo vulnerable que ha sido tratado por la jurisprudencia de la Corte IDH en relación con el derecho a la salud por conexión con el derecho a la vida y la integridad física es la población reclusa<sup>30</sup>. Además, hay una serie de casos vinculados al derecho a la salud por conexión con la integridad física vinculados a técnicas y problemas de la reproducción asistida, en los que no nos detendremos porque los consideramos los más alejados del problema de la pobreza. Si bien, también hay casos como el de *Artavia Murillo*, en el cual se analizó, bajo el referido principio, el impacto diferenciado y, por tanto, discriminatorio, que la prohibición en el acceso a un servicio de salud, particularmente a una técnica de reproducción asistida,

26. La Corte IDH ya se había pronunciado en ese sentido en el Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, párr. 86, 99, 144, y en Corte IDH. Caso *Albán Cornejo y otros contra Ecuador*. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C N.º 171, párr. 119.

27. Corte IDH. Caso *Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C N.º 261, párrs. 153 y 154.

28. Corte IDH. Caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, párrs. 155 y 120.

29. *Idem*, párrs. 193 y 201.

30. Corte IDH. Caso *Vera Vera y otra vs. Ecuador*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de mayo de 2011. Serie C, núm. 226. Corte IDH. Caso *Chinchilla Sandoval y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C N.º 312.

tuvo en las personas infértiles con base en su situación de discapacidad, su género y su situación económica<sup>31</sup>.

Por último, como veremos, el caso *Poblete Vilches* es paradigmático en el uso del artículo 26 CADH, en concreto para el enjuiciamiento directo del derecho a la salud. Sin embargo, la Corte IDH siguió trayendo a colación los artículos 4 (por omisión de prestaciones básicas en materia de salud) y 5 (por omisiones en la atención brindada que contribuyeron en el deterioro de la salud) de la CADH: «el Tribunal concluye que el Estado es responsable por la violación del deber de garantía de los derechos a la vida e integridad personal, reconocidos en los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, en relación con los derechos a la salud y no discriminación, de conformidad con los artículos 26 y 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Poblete Vilches»<sup>32</sup>. Se trata de un caso directamente relacionado con la condición específica de vulnerabilidad como persona mayor<sup>33</sup>, que con frecuencia se encuentra en intersección con situaciones de pobreza.

### 2.3. EL DERECHO A LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN (ART. 16 CADH)

El artículo 16.1 de la CADH establece el derecho a la asociación: «Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole». A partir de aquí, la Corte IDH ha reconocido el derecho a la libertad sindical en conexión con el derecho de asociación cuando no ha sido posible hacer uso del artículo 8.1.a del PSS (que recoge el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección) en relación con el artículo 19.6 del mismo Pacto.

En el caso *Baena Ricardo y otros c. Panamá*, la Corte IDH consideró que el Estado había violado el derecho a la libertad de asociación<sup>34</sup> en materia sindical, que «consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho», además del derecho de cada persona a determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte

31. Corte IDH. Caso *Artavia Murillo y otros (Fecundación in Vitro) Vs. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C N.º 257.

32. Corte IDH. Caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018. Serie C N.º 349, párrs. 151, 155, 156, y puntos resolutive 3 y 4.

33. *Idem*, párrs. 127, 139, 142-143.

34. Corte IDH. Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N.º 72, punto resolutivo 4.

de la asociación. Esta «libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus iuris* de los derechos humanos»<sup>35</sup>.

La importancia de esta sentencia no fue menor porque enjuiciaba una ley retroactiva adoptada en respuesta a la huelga de 201 funcionarios (esencialmente sindicalistas que militaban a favor de una mejora de las condiciones de trabajo en el seno de los establecimientos públicos) para quebrantar a los sindicatos más potentes considerados como opositores políticos<sup>36</sup>. Además, en las reparaciones se ordenó al Estado, porque estaban contratados por empresas públicas, el pago de los salarios caídos y las indemnizaciones correspondientes por los despidos ilegales sufridos.

En los casos *Huilca Tecse y Cantoral Huamaní y García Santa Cruz*, ambos contra Perú, vuelve a abordarse el derecho a la libertad sindical en conexión con la libertad de asociación. En el primero de ellos se trató de la ejecución extrajudicial de un líder sindical peruano, el señor Pedro Huilca Tecse, el líder sindical más importante en ese momento en el país, opositor y crítico con el gobierno. Lo cual llevó a la Corte IDH a considerar que no solo se había violado el derecho a la vida del artículo 4 sino que también constituyó una violación del contenido del derecho a la libertad de asociación, en relación con la libertad sindical<sup>37</sup>. Al explicar la doble dimensión del derecho (individual, en perjuicio de la víctima concreta; colectiva, en perjuicio de la sociedad) la Corte IDH afirmó que «la libertad de asociación, en materia laboral, no se agota con el reconocimiento teórico del derecho a formar sindicatos, sino que comprende, además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para ejercer esa libertad»<sup>38</sup>. Esto planteó la posibilidad de si podía comprender el derecho de huelga, que está fuera de la protección que supone la jurisdicción de la Corte de acuerdo al art. 19.6 PSS<sup>39</sup>.

El caso *Cantoral Huamaní y García Santa Cruz* versó sobre el secuestro, tortura y ejecución de los líderes sindicales Saúl Isaac Cantoral Huamaní y Consuelo Trinidad García Santa Cruz, así como la falta de investigación y sanción de los hechos. De nuevo se vuelve a condenar a Perú, entre otros,

35. *Idem*, párrs. 156-158.

36. BURGORGUE-LARSEN, L, «La política jurisprudencial de la Corte...», *op. cit.*, p. 67.

37. Corte IDH. Caso *Huilca Tecse Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de marzo de 2005. Serie C N.º 121, párr. 67. «La ejecución de un líder sindical, en un contexto como el del presente caso, no restringe sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor» (párr. 69).

38. *Idem*, párr. 70.

39. BURGORGUE-LARSEN, L, «La política jurisprudencial de la Corte...», *op. cit.*, p. 68.

por la violación del art. 16.1 CADH, en la medida en que consideró que los atentados a sus vidas e integridad física fueron motivados por sus actividades sindicales y sociales en el ámbito de la minería, que de nuevo no solo atentaron contra su libertad y derecho individual sino también al derecho y la libertad de un grupo determinado para asociarse libremente por el efecto del miedo que generó<sup>40</sup>.

El elemento de la pobreza no está explícito en estas sentencias. Sin embargo, es difícil cuestionar su importancia para apuntalar los derechos de los trabajadores asalariados que en estos contextos con frecuencia son de mucha precariedad. No cabe duda de que el derecho al trabajo puede jugar un papel fundamental en la lucha contra la pobreza, del mismo modo que lo ha hecho el Derecho del trabajo en la historia contemporánea. El mandato de la Cumbre de las Américas de 2012 exhorta a combatir la pobreza, la pobreza extrema, el hambre, la desigualdad, la inequidad y la exclusión social a través de políticas públicas que promuevan el trabajo decente, digno y productivo, además de un crecimiento económico sostenido y el aumento de los ingresos<sup>41</sup>.

#### 2.4. EL DERECHO A LA PROPIEDAD (ART. 21 CADH)

El derecho a la propiedad del artículo 21 CADH ha sido extendido en conexión con el derecho de la propiedad colectiva o comunal de las tierras ancestrales de los miembros de los pueblos indígenas, pero también con el derecho de la seguridad social en relación con el cobro de pensiones, o el derecho a la vivienda. Antes de comentar los aspectos más relevantes es interesante detenernos en el carácter más o menos social del derecho de la propiedad.

La redacción del artículo 21 CADH, bajo el título Derecho a la propiedad privada<sup>42</sup>, parecía destinarlo a proteger la posesión de los bienes frente al Estado, el cual solo podría privar de ellos por un interés social previamente establecido por ley y mediante indemnización. Sin embargo, la interpreta-

40. Corte IDH. Caso *Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C N.º 167, párrs. 147 y 148.

41. Mandatos derivados de la Sexta Cumbre de las Américas, de 14 y 15 de abril de 2012 (OEA/ Ser.E CA-VI/doc.6/12 Rev.2) p. 2.

42. CADH, art. 21: 1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.

ción realizada por la CIDH y la Corte IDH ha ampliado esa concepción de manera tal que se ha convertido en una pieza clave para la lucha contra la pobreza<sup>43</sup>.

BURGORGUE-LARSEN ha ejemplificado la dualidad del derecho de propiedad con la historia de la redacción del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales del Consejo de Europa. No se logró «acuerdo en 1950 para incluirlo entre los primeros derechos garantizados, puesto que este era percibido como un conjunto de derechos económicos y muy pronto se decidió que la Convención Europea no consagraría más que derechos civiles y políticos»<sup>44</sup>. La ambigüedad o apertura de su naturaleza fue sintetizada por la propia Corte IDH en el caso *Yarce*<sup>45</sup>:

Este Tribunal ha desarrollado un concepto amplio de propiedad en su jurisprudencia que abarca, entre otros, a) «el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables o como objetos intangibles<sup>46</sup>; así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona»<sup>47</sup>; b) que el concepto «comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor»<sup>48</sup>, y c) que el derecho a la propiedad privada reconocido en la Convención incluye además que tanto el uso como el goce pueden ser limitados por mandato de una ley, en consideración al «interés social o por razones de utilidad pública y en los casos y según las formas establecidas por la ley y que dicha privación se hará mediante el pago de una justa indemnización»<sup>49</sup>.

- 
43. Véase, por ejemplo, en ese sentido el trabajo de Carmen HERRERA, «El derecho de propiedad en el sistema interamericano de derechos humanos, ni frívolo ni exclusivamente masculino. Imperativo para erradicar la pobreza y discriminación de las mujeres», en VVAA: *Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos de las mujeres en los instrumentos del sistema interamericano*, IIDH, San José, 2008, pp. 305-320.
44. BURGORGUE-LARSEN, L, «La política jurisprudencial de la Corte...», *op. cit.*, p. 72.
45. Corte IDH. Caso *Yarce y Otras vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C N.º 325, párr. 257.
46. Corte IDH. Caso *Furlan y Familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C N.º 246, párr. 220, y Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C N.º 299, párr. 122 y 199.
47. Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*. Fondo. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C N.º 74, párr. 122, y Caso *Furlan y Familiares vs. Argentina*, párr. 220.
48. Corte IDH. Caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, párr. 122, y Caso *Comunidad Campesina de Santa Bárbara Vs. Perú*, párr. 199.
49. Caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C N.º 79, párr. 143.

El caso de la *Comunidad Mayagna Awas Tingni vs. Nicaragua* fue el primero en el que la Corte IDH señaló que para los miembros de las comunidades indígenas la relación con sus tierras no se agota en una simple cuestión de posesión y producción, sino que es esencial para la preservación de su legado y la transmisión de este a las generaciones futuras<sup>50</sup>, porque constituye un elemento material y espiritual básico de su cultura<sup>51</sup>. La extensión del derecho en este sentido ha sido explicada así por la propia Corte IDH:

Este Tribunal considera que los conceptos de propiedad y posesión en las comunidades indígenas pueden tener una significación colectiva<sup>52</sup>, en el sentido de que la pertenencia de ésta «no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad». Esta noción del dominio y de la posesión sobre las tierras no necesariamente corresponde a la concepción clásica de propiedad, pero merecen igual protección del artículo 21 de la Convención Americana. Desconocer las versiones específicas del derecho al uso y goce de los bienes, dadas por la cultura, usos, costumbres y creencias de cada pueblo, equivaldría a sostener que sólo existe una forma de usar y disponer de los bienes, lo que a su vez significaría hacer ilusoria la protección del artículo 21 de la Convención para millones de personas<sup>53</sup>.

Como hemos visto al tratar el uso por conexión del derecho a la vida, los numerosos casos sobre el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas<sup>54</sup> reflejan situaciones de graves privaciones de estos pueblos respecto de sus tierras ancestrales y sus recursos con consecuencias negativas no solo culturales, sino también socio económicas de gran relevancia, puesto que son su medio de subsistencia. La privación de sus tierras está por ello vinculada a condiciones de miseria extrema, generalmente en contextos de pobreza y discriminación estructural. Por ello, además del derecho de propiedad, la protección de los pueblos indígenas ha implicado el conocimiento por conexión de derechos sociales como la salud, la educación o la cultura con los derechos de la vida, la integridad física, o los derechos del niño.

Sin embargo, ya adelantamos que el derecho de propiedad se ha conectado con derechos sociales no solo en los casos de los pueblos indígenas. En

50. Caso de la *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, párr. 149.

51. Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, párr. 154.

52. Su reconocimiento como derecho colectivo es bastante pacífico si bien los beneficiarios finales sean cada uno de los individuos pertenecientes a la comunidad (FERRERO HERNÁNDEZ, R., «Protección de la propiedad comunal indígena por la Corte Interamericana», *Revista IIDH*, núm. 63 [2016] pp. 65-104, p. 71).

53. Corte IDH. Caso *Comunidad Indígena Sawhoyamaxa c. Paraguay*, párr. 120.

54. En la actualidad se han sentenciado más de una veintena de casos sobre el derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas. Véase el trabajo CHÁVEZ MONTTOYA, L. de 2023: *Derecho a la propiedad comunal de los pueblos indígenas: un estudio a las sentencias de la Corte IDH en materia del derecho a la protección judicial*.

los casos *Cinco Pensionistas*<sup>55</sup>, *Acevedo Buendía y otros*<sup>56</sup> y *Muelle Flores*<sup>57</sup> (referidos al incumplimiento de sentencias internas que ordenaban el pago de pensiones) se declararon violaciones del derecho a la propiedad establecido en el artículo 21 CADH al considerar que el no ingreso de las cantidades que el Estado debía haber ingresado a las víctimas en concepto de pensión había supuesto un perjuicio a su propiedad, de modo que de manera indirecta se reconocía el derecho a la seguridad social. Como explicaría después la CIDH:

Debido al carácter redistributivo de la seguridad social, este derecho tiene un rol clave y es un instrumento esencial para combatir la pobreza y las desigualdades sociales, por lo que no debe ser tratado únicamente desde una perspectiva económica, sino teniendo en cuenta un enfoque de derechos. [...] Asimismo, la CIDH reconoce que el seguro social desde un enfoque de la salud aumenta el uso de los centros, bienes y servicios de salud, promueve la igualdad de acceso y puede permitirse niveles más altos de protección financiera para los pobres<sup>58</sup>.

En el caso *Yarce y Otras*, la Corte IDH concluyó que Colombia era responsable de la violación del derecho a la vivienda de las víctimas del caso en conexión con el derecho a la propiedad del artículo 21 CADH<sup>59</sup> porque el Estado, conociendo el daño que estaban sufriendo esas viviendas, no adoptó las medidas necesarias para protegerlas, ni facilitó a las víctimas mecanismos para la obtención de una vivienda adecuada<sup>60</sup>.

Qué duda cabe de que la vivienda es un factor fundamental para combatir la pobreza. Como estableció el Comité DESC en su OG n.º 4, «el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental

55. Corte IDH. Caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C N.º 98.

56. Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros* («*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*») *Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C N.º 198.

57. Corte IDH. Caso *Muelle Flores Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de marzo de 2019. Serie C N.º 375.

58. CIDH. Informe N.º 64/18. CASO 12.738 Informe de fondo. Caso *Lemoth Morris y otros* (*Buzos Miskitos*) *contra Honduras*, 8 de mayo de 2018 (OEA/Ser.L/V/II.168 Doc. 74), párrs. 267 y 268.

59. El juez E. FERRER MAC-GREGOR POISOT, en su voto concurrente a esta sentencia (Corte IDH. Caso *Yarce y Otras vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C N.º 325) defendió que, en lugar de proteger el derecho a la vivienda en conexión con el derecho a la propiedad, el primero podría protegerse directamente haciendo uso del art. 26 CADH pese a que no se encuentra explícitamente reconocido en la COEA.

60. Corte IDH. Caso *Yarce y Otras vs. Colombia*, punto resolutivo 10 y párr. 259.

para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales»; y se debe entender por vivienda adecuada no solo tener un techo sino la posibilidad de «vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte»<sup>61</sup>. Las relaciones entre pobreza y falta de vivienda adecuada son múltiples<sup>62</sup>; una de ellas es que la falta o el alto coste de la vivienda incrementan el riesgo de pobreza<sup>63</sup>.

## 2.5. EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA (PROCESO EQUITATIVO Y RECURSO EFECTIVO) (ARTS. 8 Y 25 CADH)

No existe un solo asunto sometido a la Corte IDH en el que las peticiones no mencionen los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la CADH que conforman la tutela judicial efectiva con todas sus garantías. Ya hemos visto en el capítulo anterior que el SIDH ha abordado de manera específica el estudio de la justiciabilidad de los DESC y su relación con la tutela judicial efectiva<sup>64</sup>. No cabe duda de que se trata de un aspecto con consecuencias importantes para la situación económica de la población más desfavorecida. Ya en 1990 la Corte hizo referencia a la prohibición de discriminar por razón de la posición económica de las personas en el acceso a la justicia al señalar que «si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención Americana le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria [...] queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley»<sup>65</sup>.

En el caso *Baena Ricardo y otros* la Corte IDH declaró que el Estado panameño había violado los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial consagrados en los artículos 8.1, 8.2 y 25 CADH en perjuicio de los 270 trabajadores que no habían podido tener acceso a procesos administra-

61. Comité DESC. *Observación General n.º 4*, 1991, párrs. 1 y 7.

62. ACNUDH (2010), *El derecho a una vivienda adecuada*. Folleto informativo n.º 21/Rev. 1.

63. Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto (presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas por el Secretario General el 15 de agosto de 2023, A/78/192, párr. 40).

64. CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los DESC 2007* (OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4) 2007.

65. Corte IDH. OC-11/90, de 10 de agosto de 1990. *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos* (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b de la CADH).

tivos y judiciales adecuados para recurrir sus despidos<sup>66</sup>. La sentencia es fundamental para aclarar que los derechos reconocidos en el artículo 8.2 CADH no solo se refieren al orden penal, sino que también se aplican a la determinación de derechos y obligaciones de los órdenes civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter; y que las garantías mínimas deben respetarse también en los procedimientos administrativos<sup>67</sup>.

No escapa a la Corte que los despidos, efectuados sin las garantías del artículo 8 de la Convención, tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida. No cabe duda de que, al aplicar una sanción con tan graves consecuencias, el Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con las garantías contempladas en la Convención Americana<sup>68</sup>.

En el caso *Acevedo Jaramillo y otros* la Corte IDH abordó la no ejecución por parte del Estado peruano de sentencias nacionales que ordenaban readmitir a un grupo de trabajadores del ayuntamiento de Lima que habían sido despedidos. Se consideró que se había violado el derecho a la protección judicial (arts. 25.1 y 25.2.c CADH), entre otras razones porque «El derecho a la protección judicial sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado Parte permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca ineficaz en detrimento de una de las partes»<sup>69</sup>. En las reparaciones se ordenó al Estado entregar a las víctimas las indemnizaciones por concepto de ingresos dejados de percibir, pagar pensiones correspondientes y asegurar que los trabajadores que no fueron repuestos tuvieran acceso al sistema de seguridad social.

En los casos *Cinco pensionistas*, *Acevedo Buendía* y *Muelle Flores*<sup>70</sup> ya comentados se trata de casos de derechos laborales con consecuencias patri-

66. En sentido similar, pero respeto al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren la salud del trabajador (también garantizados a través del art. 26 CADH), Corte IDH, Caso *Spoltore Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de junio de 2020. Serie C N.º 404, punto resolutive 4.

67. Corte IDH. Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N.º 72, punto resolutive 2, arts. 126 y 127.

68. Corte IDH. Caso *Baena Ricardo y otros Vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C N.º 72, párr. 134.

69. Corte IDH. Caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 219.

70. En sentido similar, Corte IDH. Caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*.

moniales directas para los trabajadores y sus familias, en los que también la Corte IDH falló la necesidad de ejecutar sentencias internas, que como vimos en el capítulo anterior la CIDH ha considerado un aspecto fundamental del acceso a la justicia como garantía de los DESC<sup>71</sup>.

También es paradigmático en los casos relativos a la propiedad de los pueblos indígenas, la consideración de la violación de los artículos 8, 25, 1.1 y 2 CADH por no contar con los procedimientos adecuados para garantizar sus derechos<sup>72</sup>.

### 3. EL ARTÍCULO 26 CADH. MÁS ALLÁ DEL DESARROLLO PROGRESIVO DE LOS DESC

La referencia a los DESC en la CADH es mínima. Solo se los menciona en dos disposiciones (artículos 26 y 42<sup>73</sup>), sin que se contemple la posibilidad de iniciar casos individuales en relación con ellos<sup>74</sup>. El único artículo del Capítulo III (*Derechos Económicos, Sociales y Culturales*) de la CADH es el artículo 26 que lleva por título *Desarrollo Progresivo* y dice:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

---

Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2019. Serie C N.º 394. Corte IDH, Caso *Profesores de Chañaral y otras municipalidades Vs. Chile*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de noviembre de 2021. Serie C N.º 443.

71. CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los DESC 2007* (OEA/Ser.L/V/II.129. Doc. 4) 2007.
72. Por todas, Corte IDH, Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C N.º 400.
73. CADH, art. 42: Los Estados partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que aquella vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.
74. GONZÁLEZ, M. F., «La OEA y los derechos humanos después del advenimiento de los gobiernos civiles. Expectativas (in)satisfechas», *Revista de Derecho, Universidad del Norte*, núm. 16 (2001), pp. 1-103, p. 9.

Desde finales de la primera década del siglo XXI los casos referidos directamente a DESC empezaron a ser más frecuentes en la Corte IDH. Posiblemente, ello facilitó la evolución de la interpretación de las vías para su justiciabilidad hasta la reinterpretación de la aplicación del artículo 26 CADH por la doctrina, y los propios jueces de la Corte, primero en votos particulares y, finalmente, al ser mayoría, en las propias sentencias de la Corte IDH<sup>75</sup>, aunque perviven votos particulares contrarios a la interpretación que permite la aplicación del artículo 26 para el enjuiciamiento directo de los DESC.

En 2003 surgió la primera oportunidad de pronunciarse sobre el artículo 26 CADH en un caso contencioso. El caso *Cinco Pensionistas vs. Perú* versó sobre la modificación en el régimen de pensiones de cinco personas, así como la no ejecución de sentencias internas a su favor. La Corte IDH tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre si se había vulnerado el principio de progresividad y consideró que no porque defendió que el desarrollo progresivo de los DESC debía medirse en función de su creciente cobertura en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas que no necesariamente eran representativos de la situación general prevaleciente<sup>76</sup>. Esta interpretación fue muy criticada: el juez Carlos Vicente DE ROUX RENGIFO, en voto razonado a la sentencia, explicó que no correspondía a la Corte IDH la labor de monitoreo general sobre la situación de los derechos humanos (DCP o DESC), como ya vimos en el capítulo anterior que hace la CIDH, sino «actuar frente a casos de violación de derechos humanos de personas determinadas»<sup>77</sup>. Por ello, esa orientación colectiva de enjuiciar la situación de los DESC respecto a toda la población sería *ultra vires* por exceder la competencia de la Corte<sup>78</sup>.

75. Sobre el papel que han jugado los votos de los jueces interamericanos en materia de justiciabilidad de los DESC, véase PARRA VERA, Ó., «La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del Caso Lagos del Campo», en FERRER MAC-GREGOR, E.; MORALES ANTONIAZZI, M. y FLORES PANTOJA, R. (coords.), *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESC en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2018, pp. 181-234.

76. Corte IDH. Caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, párr. 147.

77. Vicente DE ROUX RENGIFO, C. V., Voto razonado en Corte IDH, Caso *Cinco Pensionistas vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas). Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C N.º 98, último párrafo.

78. MELISH, T. J., «Rethinking the “Less as More” Thesis: Supranational Litigation of Economic Social, and Cultural Rights in the Americas», *N.Y.U. J. Int’l L. & Pol.*, núm. 39 (2007), pp. 171-343, p. 272.

En el caso *Acevedo Buendía y otros* («*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*») *vs. Perú*, de 2009, se cambió esa interpretación respecto al principio de no progresividad del artículo 26 CADH, aunque en el fallo no se determinó su violación<sup>79</sup>. La Corte IDH consideró que los Estados tienen un deber de no regresividad y esta (y, por tanto, el artículo 26 CADH) resulta justiciable respecto a los DESC, a partir de: la interpretación histórica del artículo como parte del tratado; la interpretación sistemática de su ubicación como artículo único del Capítulo III en la Parte I de la CADH (y, por tanto, siéndole aplicable los deberes de los Estados de los artículos 1 y 2 de la misma manera que a los DCP del capítulo II); por la interdependencia e igualdad de importancia de todos los derechos; y por los pronunciamientos del Comité DESC de Naciones Unidas<sup>80</sup>.

Sin embargo, el caso que realmente supuso un punto de inflexión fue el de *Lagos del Campo vs. Perú*<sup>81</sup> de 2017<sup>82</sup>, en cuya sentencia se declaró la vulneración del derecho a la estabilidad laboral sobre la base del artículo 26 CADH, constituyendo el primer caso de reconocimiento de violación autónoma de ese artículo. La Corte IDH, parte de la defensa de la justiciabilidad del artículo 26 CADH que había expuesto en el caso *Acevedo Buendía y otros*, y, a continuación, se plantea cuáles son los derechos laborales específicos protegidos por dicho artículo, para decidir qué hacer respecto a la estabilidad laboral objeto del caso. Para ello acude a la COEA (a la que remite el artículo 26) y a la DADDH (que sirve para integrar las normas de

79. Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros* («*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*») *Vs. Perú*, párr. 106.

80. Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros* («*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*») *Vs. Perú*, párrs. 100-103.

81. Corte IDH. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C N.º 340. La importancia del cambio de postura interpretativa de la Corte IDH se refleja en el voto parcialmente disidente del juez Humberto Antonio SIERRA PORTO, párr. 28, quien señaló que el principio *iura novit curia* «puede ser utilizado cuando sea manifiesta la violación de derechos humanos o cuando los representantes o la Comisión hayan incurrido en un grave olvido o error, de manera que la Corte subsane una posible injusticia, pero dicho principio no debe utilizarse para sorprender a un Estado con una violación que no preveía en lo más mínimo y que no tuvo la oportunidad de controvertir ni siquiera en los hechos».

82. No creo que la fecha de esta sentencia sea una casualidad. Coincide con el *Informe sobre pobreza y derechos humanos* de la CIDH, y solo es unos meses posteriores a la sentencia del Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, que estudiaremos en el capítulo siguiente. Se trató de un momento en el cual se dieron varios pasos adelante en el SIDH en la lucha contra la pobreza.

la Carta<sup>83</sup>), al art. 29.d CADH<sup>84</sup>; a las diversas leyes internas de los Estados de la región y al vasto *corpus iuris* internacional<sup>85</sup>. Es decir, a partir de esta sentencia se considera que el artículo 26 protege los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la COEA, interpretada a la luz de la DADDH y el artículo 29 CADH.

Con este razonamiento se abrió la puerta hacia una justiciabilidad directa de los DESCAs después de años de reticencia jurisprudencial (salvo lo sostenido en algunos votos particulares) con todas las ventajas que ello comporta<sup>86</sup>, si bien tampoco han faltado las críticas tanto de la doctrina como por parte de los jueces, expresada en votos particulares. Después nos detendremos en ellas.

Lo cierto es que fue solo el primero de una serie de casos que han ido ahondando y perfeccionando la argumentación original. En los casos *Trabajadores cesados de Petroperú y otros vs. Perú*<sup>87</sup>, y *San Miguel Sosa y otros vs. Venezuela*<sup>88</sup> se condenó a los Estados respectivos por violación del derecho al trabajo con argumentos casi idénticos al caso *Lagos del Campo*.

En el caso *Poblete Vilches y otros vs. Chile* se abordó el derecho a la salud (en este caso de una persona mayor de especial vulnerabilidad) como un

83. Corte IDH, Opinión consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, párr. 43.

84. CADH, ART. 29.d: Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados.

85. Corte IDH. Caso *Lagos del Campo Vs. Perú*, párrs. 142-145.

86. RIVERA BASULTO, M. C., «Justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Después de Lagos del Campo, ¿qué sigue?», *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 67 (2018), pp. 131-154, p. 134-139. ÁVILA SANTAMARÍA, R., «Los argumentos sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el caso Talía Gonzales Lluy vs. Ecuador: un antecedente del caso Cuscul Pivaral», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, pp. 216-219.

87. Corte IDH. Caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2017. Serie C N.º 344.

88. Corte IDH. Caso *San Miguel Sosa y otras Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C N.º 348.

derecho autónomo del artículo 26 CADH<sup>89</sup>, que se consideró violado solo en relación con el artículo 1.1. CADH; además de considerar violados, entre otros, los derechos a la vida y la integridad física de los artículos 4 y 5.1, respectivamente, en relación con los artículos 26 y 1.1. CADH<sup>90</sup>. Para ello y para verificar el alcance y contenido del derecho a la salud y las consiguientes obligaciones, se utilizó el mismo razonamiento que en el caso *Lagos del Campo* (COEA, DADDH, derecho interno y *corpus iuris* internacional).

En este caso la CIDH expresó que el caso planteaba «la posibilidad de analizar situaciones particulares de vulnerabilidad en el acceso al derecho a la salud y al sistema de salud pública, específicamente en relación con las personas adultas mayores<sup>91</sup> y también las consideraciones sobre la protección adecuada de los derechos de las personas en situación de pobreza, y la aplicación del principio de igualdad y no discriminación»<sup>92</sup>, porque lo que se denuncia es la muerte de un hombre mayor y pobre en un hospital público por negligencia. De hecho, la sentencia estableció que el derecho a la salud debe satisfacerse en condiciones de igualdad y sin discriminación, pero también brindando medidas positivas respecto de grupos en situación de vulnerabilidad y que las personas mayores gozan de un nivel reforzado de protección como categoría que se encuadra dentro de la expresión «otra condición social» del art. 1.1. CADH<sup>93</sup>.

En este caso también, la Corte IDH consideró que del artículo 26 se desprendían dos tipos de obligaciones: la adopción de medidas generales de manera progresiva (referida «a la obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los DESCAs<sup>94</sup>» y, por tanto, el principio de no regresividad); y la adopción de medidas de carácter inmediato (consistentes «en adoptar medidas eficaces,

89. Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, párr. 174. También se reconoció violado el derecho a la salud en virtud del artículo 26 CADH en Corte IDH. *Caso Hernández Vs. Argentina*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2019. Serie C N.º 395.

90. Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, puntos resolutivos.

91. Aunque también se ha realizado un razonamiento similar con las personas con discapacidad. En el *Caso Guachalá Simbo* se abordó la discriminación de una persona en situación de extrema vulnerabilidad por la intersección de discapacidad y pobreza, y se consideró que no se garantizó el derecho a la salud sin discriminación, así como el derecho a la igualdad previstos en los artículos 24 y 26, en relación con el artículo 1.1 CADH (Corte IDH, *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C N.º 423, párrs. 91 y 180.

92. Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, párr. 85. Véase también párr. 209.

93. Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, párrs. 122 y 174.

94. Es la primera sentencia en la que la Corte IDH utiliza la expresión DESCAs, asumiendo la consolidación del concepto en el SIDH: Corte IDH. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*, párr. 103 y nota al pie 128.

a fin de garantizar el acceso sin discriminación a las prestaciones reconocidas para cada derecho»). Sin embargo, en el caso concreto no consideró necesario juzgar la progresividad general y se centró en la adopción de medidas inmediatas.

Esta diferenciación parece necesaria y es acorde con lo establecido por el Comité DESC de Naciones Unidas. Como explica IBÁÑEZ RIVAS, «pese a que objetivamente los DESC —al igual que los derechos civiles y políticos— demandan algunas medidas de implementación progresiva, existen otras, como aquellas vinculadas al principio de no discriminación en el ejercicio de los derechos (art. 1.1), cuya exigibilidad y eficacia deben ser inmediatas»<sup>95</sup>. Otro problema distinto es si esa exigibilidad inmediata por el principio de igualdad y no discriminación puede predicarse de todos los derechos que se consideren protegidos por el artículo 26 CADH<sup>96</sup>. Nos parece que la respuesta no puede ser sino positiva en la medida que dicho principio no solo es un principio transversal de todo el DIDH, sino que preside la CADH en su artículo primero, que como la propia Corte determinó es aplicable al artículo 26. Tampoco creemos que sea difícil o improcedente determinar esa exigibilidad inmediata en función de otros criterios como el de los contenidos esenciales de esos derechos, o en función de cuáles no requieren recursos económicos para su concreción<sup>97</sup>.

En el caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, los hechos estaban referidos a 34 personas que vivían con el VIH y otras quince que vivían con esa infección y fallecieron, y sus familiares. La CIDH alegó la falta total de atención médica a dicho grupo de personas previo a los años 2006-2007, la deficiente atención médica recibida con posterioridad, y la falta de protección judicial. Se trató de personas de escasos recursos, que eran el sustento económico de sus familias, con baja escolaridad, que vivían en zonas alejadas de las clínicas donde debían recibir atención médica. Había mujeres embarazadas que requerían tratamiento específico para evitar la transmi-

95. IBÁÑEZ RIVAS, J. M., «La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Génesis de la innovadora jurisprudencia interamericana», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESC. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, pp. 51-94, p. 71.

96. SERRANO GUZMÁN, S., «Comentarios sobre el giro jurisprudencial de la Corte Interamericana en materia de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a la luz de seis sentencias emitidas entre 2017 y 2019», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESC. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, pp. 95-152, p. 136.

97. *Idem*, 137.

sión al descendiente. Para estas personas vivir con el VIH les supuso, además de los problemas de salud, problemas laborales, económicos, sociales y psicológicos<sup>98</sup>. Estos hechos permitieron abordar en profundidad el principio de igualdad y no discriminación y la vulnerabilidad, que abordaremos en el capítulo siguiente.

En este caso la Corte IDH explicitó el cambio que supuso la sentencia del caso *Lagos del Campo* respecto a la técnica de la conexión en la alegación y enjuiciamiento de los DESC y expone su análisis sobre cómo se debe interpretar el art. 26 CADH y su relación con los artículos 1.1, 2, 62 y 63 CADH, «para así determinar lo siguiente: i) si el artículo 26 reconoce derechos, ii) cuál es el alcance de las obligaciones para los Estados en relación con esos derechos, y iii) si la Corte tiene competencia para analizar violaciones a dichos derechos» haciendo uso de los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el artículo 29 CADH. Concluyó que de acuerdo con una interpretación literal, sistemática y teleológica, el artículo 26 CADH protege aquellos derechos que derivan de las normas económicas, sociales y de educación, ciencia y cultura contenidas en la COEA, en el marco de la interdependencia e indivisibilidad de los DCP y los DESC<sup>99</sup>. Dentro del apartado dedicado a la interpretación teleológica se alude al objetivo de consolidar un régimen de libertad personal y justicia social<sup>100</sup>.

También fue la primera vez que se condenó a un Estado por violación de la obligación de progresividad<sup>101</sup>. Es más, esta sentencia estableció por primera vez la existencia de la violación directa del artículo 26 CADH tanto por el incumplimiento de obligaciones estatales de cumplimiento inmediato (por la afectación del derecho a la salud y del principio de no discriminación en relación con él) como de desarrollo progresivo<sup>102</sup>.

La Corte IDH vincula este desarrollo progresivo a la relación inversa entre DESC y desigualdad y exclusión:

El Tribunal reitera que las obligaciones de realización progresiva de los DESC requieren la continua realización de acciones para la consecución del pleno goce de estos derechos. De esta forma, la dimensión progresiva de protección de los DESC, si bien reconoce una cierta gradualidad para su

98. Corte IDH. Caso *Cuscul Pivaral y otros Vs. Guatemala*, párrs. 34 y 193.

99. Corte IDH. Caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C N.º 359, párrs. 73, 75 y 97.

100. *Idem*, párr. 93.

101. *Idem*, punto resolutivo 4.

102. *Idem*, párrs. 140 y ss.

realización, también incluye un sentido de progreso, que requiere la mejora efectiva de las condiciones de goce y ejercicio de estos derechos, de forma tal que se corrijan las desigualdades sociales y se facilite la inclusión de grupos vulnerables<sup>103</sup>.

Esto «abre una importante puerta para que en el futuro la Comisión o los representantes de las víctimas formulen alegatos ante el Tribunal Interamericano relacionados ya sea con la inactividad estatal en materia de protección de los DESCAs, o con la existencia de medidas regresivas en su protección y que sean atribuibles al Estado»<sup>104</sup>

El artículo 26 CADH también ha permitido reconocer el derecho a participar en la vida cultural en lo atinente a la identidad cultural, al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua<sup>105</sup>.

Otros casos posteriores que han utilizado el art. 26 CADH y han tenido una relevancia especial para la lucha contra la pobreza han sido el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus contra Brasil* y el caso de los *Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras* en los que nos detendremos en el capítulo siguiente por la relevancia que en ellos tuvo el tratamiento de la violación del principio de desigualdad y discriminación por pobreza. En el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos* se reiteró de nuevo la aplicación directa del artículo 26 CADH respecto al derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias como componente del derecho al trabajo<sup>106</sup>. La sentencia del caso *de los Buzos Misquitos* recoge el acuerdo alcanzado entre las partes respecto a los hechos y a las violaciones de derechos humanos, lo que supuso que Honduras reconociese su responsabilidad internacional por violación de derechos derivados del artículo 26, en su

103. *Idem*, párr. 146.

104. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E., Voto razonado en Corte IDH Caso *Cuscul Pivarral y otros Vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 8.

105. Corte IDH. Caso *Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, punto resolutivo 3. Respecto al medio ambiente sano, véase Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 *Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Para el reconocimiento del derecho a la vida cultural del art. 26 CADH, véase también Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440, párr. 154 y punto resolutivo 1.

106. Corte IDH. Caso *de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C N.º 407, párrs. 155-176 y punto resolutivo 6.

dimensión de exigibilidad inmediata<sup>107</sup> (en concreto respecto a los derechos a la salud, al trabajo y sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, a la seguridad social).

#### 4. DEFENSA Y CRÍTICA DE LA JUSTICIABILIDAD DIRECTA DE LOS DESC A TRAVÉS DEL ARTÍCULO 26 CADH

El cambio de posición de la Corte IDH respecto a la interpretación del artículo 26 CADH despertó tanto críticas como elogios, tanto por la doctrina como por los jueces interamericanos. Los elogios han enfatizado la relevancia de reconocer la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos y la mejoría en la protección de los DESC y, por tanto, de los derechos humanos de las personas de los grupos socialmente más vulnerables.

Las críticas han señalado las debilidades en la argumentación y el alto coste para la seguridad jurídica. La Corte IDH «no solo cambió su jurisprudencia al pasar de la justiciabilidad indirecta o por conexidad de los DESC a la justiciabilidad directa de los mismos, sino también al superar la jurisprudencia emitida en 2009 en *Acevedo Buendía y otros* en la que estableció que “lo justiciable” del artículo 26 de la Convención era la obligación estatal de no regresividad de los DESC»<sup>108</sup>.

Otros argumentos contra la justiciabilidad directa de los DESC a través del art. 26 han sido que la CADH no los incluye expresamente, y el PSS solo permite la justiciabilidad directa establecida en su art. 19.6; que el vínculo de esos derechos con el desarrollo progresivo priva a estos derechos de justiciabilidad al entenderlos solo como objetivos programáticos; y que es una construcción que choca con la consideración de que los derechos de la COEA no son realmente tales en sentido estricto.

Efectivamente, los jueces que han mostrado su disidencia con la justiciabilidad directa de los DESC a través del artículo 26 CADH han enfatizado que

107. Corte IDH, Caso *Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432, párr. 61. Esto llevó a que el juez Eduardo VIO GROSSI (contrario a la interpretación a favor de la justiciabilidad directa de los DESC a través del artículo 26) afirmarse en voto concurrente que «el referido reconocimiento del Estado denunciado en este caso, no puede constituir jurisprudencia o precedente aplicable a otros Estados en otras causas, a menos que éstos procedan en estas últimas de similar manera» (VIO GROSSI, E., voto concurrente al Caso *de los buzos miskitos [Lemoth Morris y otros] vs. Honduras*, Sentencia de 31 de agosto de 2021).

108. IBÁNEZ RIVAS, J. M., «La justiciabilidad directa...», *op. cit.*, p. 90.

los únicos derechos susceptibles de ser objeto del sistema de protección previsto en la Convención, son los «reconocidos» en ella. El contenido del artículo 26 es la obligación de los Estados de adoptar medidas en vista de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos a que se refiere y ello en la medida de los recursos disponibles; lo contrario lleva a enjuiciar internacionalmente a Estados sin su consentimiento<sup>109</sup>.

Pareciera que la Corte ha tratado ese artículo como una norma de remisión a todo el cuerpo de normas nacionales e internacionales en materia de DESC, abriendo así la puerta a un activismo judicial que puede lesionar severamente el derecho a la defensa de los Estados y la legitimidad de las sentencias de la Corte<sup>110</sup>.

Creemos que la interpretación dada al art. 26 CADH es un ejemplo de la labor que caracteriza a los órganos tuitivos de derechos humanos que, por un lado, se ven en la necesidad de especificar en cada caso particular las normas de derechos humanos caracterizadas por su universalidad abstracta<sup>111</sup>; y, por otro lado, han de adaptarlas a las nuevas realidades de sociedades en continua transformación. Pero incluso aceptando que se tratase de un caso de activismo judicial (en el sentido de que crea más que interpreta la norma<sup>112</sup>), podemos considerar que en la medida en que los Estados aceptan ese comportamiento judicial, al menos por omisión (porque no hacen uso de su posibilidad de una interpretación auténtica de la CADH o no denuncian dicha convención con la consiguiente retirada de su sometimiento a la Corte<sup>113</sup>), están legitimando su labor<sup>114</sup>. No hay que olvidar que a través del control de convencionalidad la repercusión que puede tener la jurisprudencia de la Corte IDH es enorme, en la medida que las autoridades estatales están obligadas a asegurar que sus actuaciones se ajustan a la CADH de acuerdo a la interpretación de este Tribunal.

109. VIO GROSSI, E., Voto individual al Caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y Otros Vs. Perú*, Sentencia de 23 de noviembre de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N.º 344. En su Voto concurrente a la Sentencia del caso de los *Buzos Miskitos (Lemoth Morris) vs. Honduras*, se recogen todos sus votos contrarios a la justiciabilidad directa de los DESC por parte de la Corte IDH.

110. SIERRA PORTO, H. A., Voto parcialmente disidente al Caso *Trabajadores Cesados de Petroperú y Otros Vs. Perú*, Sentencia de 23 de noviembre de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C N.º 344, párr. 23.

111. HABERMAS, J., *La constitución de Europa*, Trotta, Madrid: 2012, p. 17.

112. MARTINÓN, R., (2018). «El activismo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista De Derecho Público*, núm. 89 (2018), pp. 93-124, p. 97.

113. Como hizo Venezuela el 10 de septiembre de 2012.

114. MARTINÓN, R., «La legitimidad normativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como tribunal internacional», *Andamios*, núm. 42, 2020, pp. 121-145, p. 129.

En cualquier caso, el uso del artículo 26 CADH no ha impedido a la Corte IDH seguir haciendo uso de la técnica de la conexión. En ese sentido es paradigmático el Caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados contra Perú* de 2019 que versó sobre el impago de las pensiones correspondientes a un conjunto de jubilados durante más de 27 años. En este caso, la Corte IDH consideró que se había violado el derecho a la pensión como parte integrante del derecho a la seguridad social, como derecho autónomo que deriva del artículo 26 CADH, además del artículo 4.1 CADH por la afectación a la vida digna de estas personas vulnerables por su edad y por su falta de recursos, ocasionada por las irregularidades en los pagos de la pensión; lo que a su vez supuso una violación del derecho de propiedad<sup>115</sup>.

Por último, aunque no hemos tenido oportunidad de detenernos en las reparaciones que la Corte IDH ha ordenado en estos casos con fundamento en el artículo 63.1 CADH<sup>116</sup>, podemos afirmar que tanto cuando se ha hecho uso de la técnica de la conexión como con la justiciabilidad directa del artículo 26 CADH, no solo se han ordenado medidas de restitución y compensación, sino también medidas transformadoras encaminadas a la garantía de los DESC y a evitar la repetición de su violación. Por tanto, no parece que el giro jurisprudencial acontecido a partir de la sentencia de *Lagos del Campo* haya supuesto grandes cambios en cuanto a las reparaciones dictadas, en comparación con casos anteriores decididos bajo disposiciones distintas al artículo 26 CADH<sup>117</sup>.

## 5. REFLEXIONES PRELIMINARES

No cabe duda de que el conocimiento de los DESC por parte de la Corte IDH ha permitido afrontar múltiples violaciones de derechos humanos vinculadas a la situación de pobreza de las víctimas. En las argumentaciones pretorianas en este ámbito han sido fundamentales el concepto de vulnerabilidad y el principio de igualdad y no discriminación, con especial atención a la discriminación estructural.

Efectivamente, en las tres posibilidades de introducir los DESC en su jurisprudencia, la Corte IDH ha tenido presente la especial vulnerabilidad de las víctimas de las violaciones de derechos humanos, además del acceso

115. Corte IDH. Caso *Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Perú*, párrs. 154, 185, 193 y 196.

116. Para una revisión sistemática de las medidas de reparación véase Corte IDH. *Cuadernos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N.º 32: Medidas de reparación*, San José, 2021.

117. SERRANO GUZMÁN, S., «Comentarios sobre el giro jurisprudencial...», *op. cit.*, p. 152.

en condiciones de igualdad a los servicios que estos derechos suponen. En ese sentido

La Corte resalta que el derecho a la igualdad y no discriminación abarca dos concepciones: una negativa relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una positiva relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados [...]. La adopción de medidas positivas se acentúa en relación con la protección de personas en situación de vulnerabilidad o en situación de riesgo<sup>118</sup>.

La vulnerabilidad exige del Estado medidas positivas de protección que nivelen situaciones de desigualdad real que desembocan en la violación de derechos humanos. Este tipo de obligaciones de acción positiva son muy pertinentes en el ámbito de los DESC, puesto que la mayor parte de ellos requieren políticas públicas para su garantía, las cuales no solo deben suponer la prestación del servicio, sino la prestación sin discriminación, y esto suele conllevar un plus de acción pública en el caso de las personas en situación de especial vulnerabilidad, incluida naturalmente la vulnerabilidad por pobreza.

---

118. Corte IDH. Caso *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, párr. 130.

## Capítulo 6

# Sistema Interamericano de Derechos Humanos. (III) Principio de igualdad y no discriminación y pobreza en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

SUMARIO: 1. CASOS DE DISCRIMINACIÓN POR POSICIÓN ECONÓMICA. 1.1. *Caso Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. 1.2. *Caso Ramírez Escobar y otros vs. Guatemala*. 1.3. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus vs. Brasil*. 1.4. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*. 1.5. *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala*. 2. ESTUDIO DE LOS CASOS. 2.1. *La responsabilidad estatal ante las violaciones de derechos humanos por particulares*. 2.2. *El contexto*. 2.3. *La discriminación estructural (histórica)*. 2.4. *La noción de grupo vulnerable*. 2.5. *La responsabilidad estatal frente a la vulnerabilidad y la discriminación estructural*. 2.6. *La igualdad material del artículo 24 CADH*. 3. REFLEXIONES PRELIMINARES.

En el capítulo 3 citamos a Roberto SABA, como experto en igualdad, porque había afirmado que «si fuera posible establecer un vínculo entre un tipo particular de pobreza y la afectación consiguiente del derecho a ser tratado igual, entonces estaríamos ante un argumento capaz de justificar la responsabilidad constitucional o de derecho internacional del Estado de dismantelar las causas que llevan a esa afectación»<sup>1</sup>. Creemos que a este desafío ha respondido la Corte IDH, atendiendo muy de cerca el trabajo

---

1. SABA, R., *Pobreza, derechos y desigualdad estructural*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal, México D.F., 2012, p. 45.

realizado por la CIDH, especialmente en su *Informe sobre pobreza y derechos humanos*<sup>2</sup> en el que nos detuvimos en el capítulo 4.

Tanto la CIDH como la Corte IDH han trabajado el vínculo entre los DESC y el principio de igualdad y no discriminación, tal y como vimos. La Corte parece haber logrado el vínculo entre la pobreza y el principio de igualdad y no discriminación sin necesidad de referencia a los DESC<sup>3</sup> (aunque por supuesto hay sentencias en las que se combina la vía de los DESCA con la vía de la discriminación por posición económica) a partir de la sentencia del caso *Hacienda Brasil Verde* a través de la construcción jurídica siguiente: partiendo del análisis del contexto, identifica un grupo vulnerable por pobreza y su discriminación estructural histórica; determina la pertenencia a ese grupo de las víctimas del caso, así como su situación de riesgo cierto e inmediato de sufrir violaciones de derechos humanos. Ello genera la obligación del Estado de protección activa desde que tiene conocimiento de ello. Su omisión o acción ineficaz le supone incurrir en responsabilidad si finalmente esas violaciones de derechos se producen, incluso si ello acontece de mano de otros particulares, por violación del principio de igualdad y no discriminación por posición económica en relación con los derechos violados.

En sentencias posteriores también se ha abordado la pobreza como vulneradora de derechos humanos a través de interpretar el artículo 24 CADH que recoge la igualdad ante la ley, en el sentido de incluir la igualdad material. En este capítulo abordaremos ambas vías y lo que ellas suponen.

Comenzamos presentando los casos principales que han dado lugar a la jurisprudencia de la Corte IDH objeto de estudio. Posteriormente, procederemos a su análisis para mostrar las aportaciones de la Corte en la lucha contra la pobreza a través de su vinculación con el DIDH y, en particular, con el principio de igualdad y no discriminación.

2. CIDH: *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164. Doc. 147, 2017.

3. Precisamente, se ha criticado que en «Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde — sentencia histórica por tratarse de la primera condena a un Estado por no haber actuado con la debida diligencia para prevenir la esclavitud en su forma moderna y por haberla tolerado—, la Corte perdió la oportunidad de vincular aquella y el concepto de pobreza con las limitaciones en el disfrute de DESCA, y de analizarlo todo a la luz del artículo 26 de la CADH» (ARAQUE, L. B. y CARPINTERO, K. G., «El fortalecimiento interpretativo de la Corte Interamericana en defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Reflexiones a partir del caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala», en Mariela MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. [coords.], *Interamericanización de los DESCA. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2020, pp. 275-296, p. 280).

## 1. CASOS DE DISCRIMINACIÓN POR POSICIÓN ECONÓMICA

Hasta la Sentencia *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, de octubre de 2016<sup>4</sup>, la Corte IDH sólo había «identificado la pobreza como un factor de vulnerabilidad que profundiza el impacto que tienen las víctimas de violaciones de derechos humanos sometidas a esta condición»<sup>5</sup>. En concreto, se había asociado la pobreza a grupos vulnerables tradicionalmente identificados (niños, mujeres, indígenas, discapacitados, migrantes...) como agravante de su vulnerabilidad. Rara vez la pobreza había sido tratada como causante de vulnerabilidad en sí misma<sup>6</sup> y no con suficiente identidad como para identificarla con la posición económica como categoría prohibida de discriminación y condenar al Estado por ello.

En el caso *Hacienda Brasil Verde* la jurisprudencia de la Corte IDH da un giro y aborda el tratamiento de la pobreza de manera directa. En concreto, considera a Brasil responsable de la violación del derecho a no ser sometido a servidumbre, trata y esclavitud, en el marco de una situación de discriminación estructural histórica en razón de la posición económica, es decir, la pobreza, de los 85 trabajadores del caso. Dos años después, en marzo de 2018, la Corte IDH vuelve a abordar la situación de pobreza como causa de discriminación en el caso *Ramírez Escobar y otros contra Guatemala*<sup>7</sup>. En esta ocasión, se consideró a Guatemala responsable por la violación de la prohibición de discriminación por posición económica (adicionado a otros causales) en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos a la vida familiar y a la protección de la familia. Posteriormente, en el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus contra Brasil*<sup>8</sup>, la Corte consideró a Brasil responsable por no garantizar condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación, así como el derecho a la igualdad material de las víctimas, especialmente vulnerables por situación de pobreza y otros factores interseccionales. En el caso *de los Buzos Miskitos*

4. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318.

5. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E., Voto razonado en Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 26.

6. Corte IDH. Caso *Uzcátegui y otros Vs. Venezuela*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012. Serie C N.º 249, párr. 204.

7. Corte IDH. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C N.º 351.

8. Corte IDH. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C N.º 407.

(*Lemoth Morris y otros*) contra Honduras<sup>9</sup>, se consideró que el Estado incumplió con su obligación de garantizar que efectivamente se adoptaran medidas para la protección de la vida y la salud de las víctimas y para garantizar su derecho a la igualdad material. Por último, en el caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros contra Guatemala*<sup>10</sup>, se consideró que el Estado era responsable por la violación de los derechos a la libertad de expresión, la igualdad ante la ley y a participar en la vida cultural, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos sin discriminación indirecta por situación de pobreza, y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

### 1.1. CASO HACIENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL

Tras las primeras denuncias referidas a la existencia de servidumbre y trabajo esclavo en la Hacienda Brasil Verde, se llevaron a cabo sucesivas visitas de representantes del Estado a la Hacienda. Debido a que el Estado no adoptó medidas razonables de prevención y respuesta ante las evidencias de trabajo forzoso y servidumbre ni proveyó a las víctimas de mecanismos judiciales efectivos para la protección de sus derechos, se hizo una petición de intervención a la CIDH. Posteriormente, hubo otras denuncias, algunas de las cuales generaron algunos procesos ante las jurisdicciones laboral y penal, pero, finalmente, ninguno de los procedimientos determinó tipo alguno de responsabilidad ni constituyó un medio de reparación de daño a las víctimas<sup>11</sup>.

A raíz de una inspección realizada en el año 2000, se rescató a 85 trabajadores. Debido al perjuicio ocasionado a estas personas, la Corte IDH consideró al Estado responsable por la violación del derecho a no ser sometido a esclavitud y trata de personas (art. 6.1 de la CADH, en relación con los arts. 1.1, 3, 5, 7, 11 y 22 del mismo instrumento); por la violación del art. 6.1 de la CADH, en relación con el art. 1.1 del mismo instrumento, producida en el marco de una situación de discriminación estructural histórica, en razón de la posición económica; y por violar sus derechos a las garantías judiciales de debida diligencia y plazo razonable (art. 8.1 CADH) y a la protección judicial (art. 25 CADH)<sup>12</sup>.

9. Corte IDH, Caso *Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432.

10. Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440.

11. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párrs. 153-161, 177, 179, 185, 389, 390 y 405, y puntos resolutiveos 5 y 6.

12. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, puntos resolutiveos 3-6.

Esta sentencia de la Corte IDH es un hito fundamental en la lucha contra la esclavitud al poner de manifiesto sus formas contemporáneas<sup>13</sup>. Sin embargo, centramos nuestra atención en la identificación de un nuevo grupo vulnerable que sufre discriminación estructural (histórica) en razón de su posición económica, esto es, de su pobreza. Una circunstancia que conduce al sufrimiento de graves violaciones de los derechos humanos, como la sumisión a esclavitud. Es la primera vez que en el contexto del SIDH se reconoce la pobreza como parte de la discriminación por posición económica establecida en el art. 1.1. de la CADH<sup>14</sup>, y se identifica a un grupo vulnerable solo por la condición de pobreza. El juez FERRER MAC-GREGOR destaca, en su voto razonado de la sentencia, que es «el primer caso en donde expresamente la Corte IDH encuentra responsabilidad internacional contra un Estado por perpetuar esta situación estructural histórica de exclusión»<sup>15</sup>.

Es decir, la sentencia del caso *Hacienda Brasil Verde vs Brasil* inauguró la vía de la conexión directa de la pobreza como causa de discriminación con el ejercicio de los derechos, lo cual supuso un punto de inflexión en el proceso de incorporación de la pobreza al Derecho de los derechos humanos, en la medida en que presentó, en una decisión jurídicamente obligatoria,

- 
13. Es el primer caso que llega a la Corte directamente relacionado con la vulneración del artículo 6.1 de la CADH, el cual establece que: «Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas», lo que llevó al Tribunal interamericano a ocuparse ampliamente de la prohibición de la esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso y prácticas análogas a la esclavitud, así como de la trata de esclavos y mujeres en el derecho internacional contemporáneo, Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318, párrs. 248-306. Previamente a esta sentencia, la Corte IDH solo se había ocupado de casos relacionados con trabajo forzoso.
  14. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E., Voto razonado en Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párr. 2.
  15. *Idem*, párr. 84. Precisamente, esta calificación provocó el voto particular parcialmente disidente del juez SIERRA PORTO por considerar que no se había realizado un análisis suficiente para concluir la existencia de dicha discriminación y que la mera existencia de problemas sociales estructurales o vulnerabilidad no puede generar la responsabilidad internacional del Estado (SIERRA PORTO, H. A. Voto parcialmente disidente en Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Sentencia de 20 de octubre de 2016, párrs. 6, 8, 10-12). El juez VIO GROSSI afirma en su voto individual concurrente que la referencia a la discriminación estructural histórica no implica que se esté declarando, en general, la responsabilidad del Estado en virtud de ella, sino que se trata del contexto que explica, pero no justifica, la discriminación de las víctimas por pobreza y como causa de su trabajo esclavo (VIO GROSSI, E., Voto razonado en Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párrs. 1, 3 y 4).

una vinculación directa entre pobreza y derechos humanos que condena a los Estados por discriminación por posición económica.

## 1.2. CASO RAMÍREZ ESCOBAR Y OTROS VS. GUATEMALA

Osmín Tobar Ramírez y su hermano J. R., de siete y dos años, fueron separados de su familia e internados en una casa hogar de Guatemala el 9 de enero de 1997, tras una denuncia anónima sobre el presunto abandono de los niños por su madre. Posteriormente, se inició primero un proceso declaratorio de abandono y, por último, se los dio en adopción internacional<sup>16</sup>. Los intentos de la madre, desde el día siguiente de la desaparición, y del padre desde diciembre de 1998, para recuperar a sus hijos fueron en vano, entre otras cosas, por la imposibilidad económica de sufragar los gastos del último juicio.

La Corte IDH consideró al Estado guatemalteco responsable, entre otros aspectos, por violación de la prohibición de discriminación por posición económica (art. 1.1. CADH) en relación con la obligación de respetar y garantizar la vida familiar y la protección de la familia (arts. 11.2 y 17.1 CADH) en perjuicio de Osmín Tobar Ramírez y sus padres, así como en relación con los derechos del niño del primero (art. 19 CADH)<sup>17</sup>.

Se estableció claramente que «la carencia de recursos materiales no puede ser el único fundamento para una decisión judicial o administrativa que suponga la separación del niño con respecto a su familia, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención»<sup>18</sup>. Sin embargo, en este caso, la «decisión de separar a los hermanos Ramírez de su familia se fundamentó en gran medida en la situación económica» sin que el Estado ofreciese una justificación adecuada sobre la utilización de dicho criterio, lo que acaba suponiendo una discriminación de la familia Ramírez por su pobreza<sup>19</sup>.

Es interesante tener en cuenta que la Corte IDH también consideró que hubo discriminación contra la familia Ramírez por el archivo de un recurso judicial por falta de recursos económicos, y recuerda que un proceso debe resolver los factores de desigualdad real porque si una persona no puede

16. Otro caso en el que se produce una adopción no consentida con violación del principio de igualdad y no discriminación en una situación de vulnerabilidad interseccional por ser niña, embarazada y pobre es: Corte IDH. Caso *María y otros Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2023. Serie C N.º 494.

17. Corte IDH. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, párrs. 266-304 y punto resolutorio 5.

18. *Idem*, párr. 279.

19. *Idem*, párrs. 286-290.

hacer valer los derechos de la CADH porque su posición económica le impide hacerlo se produce discriminación por su posición económica y queda «colocada en condiciones de desigualdad ante la ley»<sup>20</sup>.

En relación a posibles discriminaciones por la posición económica en el acceso a la justicia, la Corte estableció de manera general en la *Opinión Consultiva OC-11/90*: «Si una persona que busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley».

### 1.3. CASO EMPLEADOS DE LA FÁBRICA DE FUEGOS DE SANTO ANTÔNIO DE JESUS VS. BRASIL

El 11 de diciembre de 1998, se produjo una explosión en la fábrica de fuegos artificiales Vardo de los Fuestos en la que fallecieron 60 personas y seis sobrevivieron. Entre las personas que perdieron la vida se encontraban 40 mujeres, 19 niñas y un niño que trabajaban en la fábrica sin condiciones mínimas de seguridad. Aunque la fábrica tenía el permiso del Ministerio de Defensa, las actividades eran realizadas de forma irregular sin que se hubiera llevado a cabo medida alguna de supervisión y fiscalización a pesar de tratarse de una actividad riesgosa<sup>21</sup>. Además, las víctimas eran personas en situación de pobreza extrema y en la zona no existían otras opciones de subsistencia.

Brasil fue condenado por la violación, entre otros, de los derechos a la vida y del niño y la niña, en relación con el deber de garantía que en el caso de actividades peligrosas le exige su supervisión y fiscalización, que al no llevarse a cabo permitió la explosión (arts. 4.1, 5.1, 19 y 1.1 de la CADH); por la violación de los derechos del niño y la niña, la igual protección ante la ley (entendida como igualdad material) y el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, en relación con el deber de garantía y la prohibición de discriminación por posición económica (arts. 19, 24, 26 y 11 de la CADH)<sup>22</sup>.

20. *Idem*, párrs. 291 y 292.

21. Corte IDH. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, párr. 74.

22. *Idem*, párrs. 115, 121, 133-138 y puntos resolutiveos 4 y 5; párrs. 153, 155, 175, 182, 185-203 y punto resolutivo 6.

En esta sentencia vuelve a responsabilizarse al Estado por la violación de derechos realizada por un sujeto privado. Pero en esta ocasión, la discriminación estructural en función de la situación de pobreza se da en intersección con otros factores de discriminación que incrementaron las desventajas comparativas de las víctimas. Esta situación de vulnerabilidad llevaba a las víctimas a la aceptación de trabajos altamente de riesgo. El Estado falló porque conociendo la discriminación estructural y la peligrosidad, no garantizó las concisiones de trabajo equitativas y satisfactorias sin discriminación (derecho introducido a través del art. 26 de la CADH<sup>23</sup>) así como el derecho a la igualdad material que se entiende reconocida en el art. 24 de la CADH<sup>24</sup>.

#### 1.4. CASO DE LOS BUZOS MISKITOS (LEMOTH MORRIS Y OTROS) VS. HONDURAS

El 24 de mayo de 2019 la CIDH presentó a la Corte IDH este caso contra Honduras por la violación al derecho a la integridad personal de 34 buzos miskitos que sufrieron accidentes debido a las sumersiones profundas que realizaban y que les generaron el síndrome de descompresión; por la violación del derecho a la vida de 12 buzos que fallecieron momentos después de dichos accidentes; por la violación del derecho a la vida de siete buzos miskitos, después de que la embarcación en que viajaban explotara; así como por la desaparición de un niño de 16 años mientras trabajaba en una embarcación pesquera.

Aunque el Estado aceptó su responsabilidad en un acuerdo de solución de la controversia en cuanto a los hechos y la determinación de violaciones de derechos humanos, la Corte analizó dicho acuerdo a fin de determinar la procedencia de su homologación. Concluyendo que, efectivamente, el Estado violó los derechos a la vida, a la vida digna, a la integridad personal, a las garantías judiciales, a los derechos del niño, a la igual protección de la ley, a la protección judicial, a la salud, al trabajo y sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, a la seguridad social, y a la igualdad y no discriminación, establecidos en los artículos 4.1, 5.1, 8.1, 19, 24, 25.1 y 26, en

---

23. *Idem*, párrs. 153-157 y párr. 191.

24. CADH, art. 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley. La Corte IDH ya había señalado que los Estados deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas. Por ejemplo, Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie, párr. 141.

relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de las 42 víctimas<sup>25</sup>.

Ya abordamos el tratamiento de los DESCAs a través de la conexión con los DCP y por la interpretación extensiva del art. 26 CADH en esta sentencia. Ahora nos interesa la violación del derecho a la igualdad y no discriminación. En esta sentencia, la Corte IDH reitera (ya lo había afirmado en opiniones consultivas) que «el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *ius cogens*. Sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo él». Considera que este principio supone que los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto, y que «abarca dos concepciones: una relacionada con la prohibición de diferencias de trato arbitrarias, y una relacionada con la obligación de los Estados de crear condiciones de igualdad real frente a grupos que han sido históricamente excluidos o que se encuentran en mayor riesgo de ser discriminados»<sup>26</sup>.

En este caso las víctimas eran personas pertenecientes a un pueblo indígena en un contexto de profunda marginación y pobreza; es decir, miembros de un grupo en especial vulnerabilidad, marcada por patrones de discriminación estructural e interseccional. El mismo Estado reconoció que tenía conocimiento de que vivían en una situación general de abandono, indiferencia y falta de presencia por parte del Estado<sup>27</sup>.

#### 1.5. CASO PUEBLOS INDÍGENAS MAYA KAQCHIKEL DE SUMPANGO Y OTROS VS. GUATEMALA

Este caso trata sobre los obstáculos legales para que los pueblos indígenas en Guatemala puedan acceder a frecuencias radiales; sobre la supuesta ausencia de acciones afirmativas por parte del Estado para garantizar dicho acceso, y sobre una alegada política de criminalización de la radiodifusión comunitaria operada sin autorización en Guatemala. Pese a la existencia de iniciativas legislativas para regular el acceso de los pueblos indígenas a la obtención y explotación de bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, estas no habían sido aprobadas y solo existía en el momento de los hechos una emisora indígena legal y diversas sin licencia. En varias de estas, las personas que trabajaban allí fueron enjuiciadas criminalmente por

25. Corte IDH, Caso *Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, punto resolutivo 3.

26. *Idem*, párrs. 98 y 99.

27. *Idem*, párrs. 103-107 y 109.

hurto, y se aprehendieron los equipos de las emisoras de modo que dejaron de transmitir<sup>28</sup>.

La Corte consideró que el Estado era responsable por la violación de los derechos a la libertad de expresión, la igualdad ante la ley y a participar en la vida cultural, establecidos en los artículos 13, 24 y 26 CADH, en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos sin discriminación y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno, contenidos en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de los pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango, Achí de San Miguel Chicaj, Mam de Cajolá y Mam de Todos Santos Cuchumatán.

En concreto, este caso abordó la discriminación indirecta de los pueblos indígenas que por su situación de pobreza no podían competir en la adquisición de las frecuencias de radio. Como se explica en la propia sentencia, el DIDH no sólo prohíbe leyes, políticas y prácticas deliberadamente discriminatorias, sino también aquellas cuyo impacto se muestre discriminatorio contra ciertas categorías de personas o sectores de la población, aun cuando no se pueda probar la intención discriminatoria. Es decir, existe violación del derecho a la igualdad y no discriminación cuando el impacto desproporcionado de normas, acciones o política neutrales en su formulación produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables<sup>29</sup>. En este caso, las comunidades indígenas en Guatemala, debido a su situación de pobreza, exclusión social y discriminación, no tienen condiciones económicas y técnicas que les permitan competir en pie de igualdad con los otros aspirantes de emisoras de radio comerciales, a los cuales la ley indirectamente favorece.

## 2. ESTUDIO DE LOS CASOS

Tanto en el caso *Hacienda Brasil Verde* como en el caso *Ramírez Escobar y otros*, la Corte ha condenado a los Estados haciendo uso del causal de posición económica del principio de igualdad y no discriminación del artículo 1.1. de la CADH. En los casos *Empleados de la Fábrica de Fuegos*, *Buzos Miskitos* y *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros* se ha vinculado el derecho a la igualdad y no discriminación del artículo 1.1. CADH con el derecho a la igualdad material que se ha entendido parte del derecho del art. 24 CADH.

---

28. Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*, párrs. 57-62.

29. *Idem*, párr. 136.

Por otro lado, en los casos contra Brasil y el de los buzos miskitos, el Estado no es el agente directo de las violaciones de derechos humanos, como sí ocurre en los casos contra Guatemala. Para poder establecer la responsabilidad del Estado en estos casos es fundamental el análisis del contexto que desemboca en la determinación de la existencia de un grupo vulnerable, generalmente vinculado a situaciones de discriminación estructural. Porque la responsabilidad del Estado surge porque conociendo la situación de especial vulnerabilidad frente a las violaciones de derechos humanos no responde a su deber de proteger. La pobreza se constituye en causa de la violación de los derechos por terceros, y en causa de discriminación por parte del Estado.

El análisis del contexto, la identificación de un grupo vulnerable y la determinación de la existencia de discriminación estructural también pueden resultar importantes en los casos de violación por parte del Estado, bien para reforzar la prueba de que se discriminó por pobreza, como en el caso de Ramírez Escobar, bien para poder demostrar que una legislación aparentemente neutral supone una discriminación indirecta por pobreza, como en el caso de los pueblos indígenas.

Por todo ello, vamos a detenernos en la construcción pretoriana que permite condenar al Estado por violaciones de terceros vinculadas a la discriminación por pobreza, la importancia del estudio del contexto, la discriminación estructural, la identificación de un grupo vulnerable y la responsabilidad estatal frente a la vulnerabilidad la discriminación estructural; y, por último, la consideración de la igualdad material como parte del derecho a la igualdad ante la ley del art. 24 CADH que ofrece otras forma de abordar la lucha contra la pobreza desde el DIDH.

## 2.1. LA RESPONSABILIDAD ESTATAL ANTE LAS VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS POR PARTICULARES

Aunque tanto el caso de la *Hacienda Brasil Verde* como los casos *Empleados de la Fábrica de Fuegos* y *Buzos Miskitos* presentan la complejidad del protagonismo de un actor privado en las más graves violaciones de derechos y el consiguiente desarrollo mayor de la argumentación de los fundamentos de la decisión.

El estudio de la Sentencia del Caso *Hacienda Brasil Verde* nos llevó en su momento<sup>30</sup> a concluir cuáles eran los estándares que se deducen del razo-

30. MARTINÓN, R. y WENCES, I., «Corte Interamericana de Derechos Humanos y pobreza. Nuevas incursiones a la luz del caso Hacienda Brasil Verde», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. 10 (2021), pp. 169-201.

namiento de la Corte IDH y que le permitieron y le pueden volver a permitir responsabilizar a un Estado por situaciones de pobreza causantes de violaciones de derechos humanos. En concreto, podemos afirmar que el Estado incurre en responsabilidad internacional por violación de derechos (aun siendo cometida por terceros) en relación al principio de igualdad y no discriminación, al faltar a su deber de garantía, si: a) se determina la existencia de un grupo de pobres; b) ese grupo sufre discriminación estructural como grupo vulnerable; c) dicha situación constituye un riesgo real e inmediato de violación de derechos humanos; d) el Estado conoce esa situación; e) se produce violación de derechos humanos con causa en esa situación porque el Estado, debiendo proteger a los que sabía que estaban en riesgo, no lo hizo.

También en el caso de *Empleados de la Fábrica de Fuegos* se condenó al Estado por una omisión de proteger los derechos a la vida e integridad personal de las 66 víctimas; en concreto, por la omisión de fiscalización frente a trabajos en los cuales las personas se encuentran expuestas a realizar sus labores con materiales peligrosos<sup>31</sup>. De nuevo en la sentencia *Buzos Miskitos*, la Corte IDH se detiene en la responsabilidad de las empresas respecto a los derechos humanos. Como consecuencia de la obligación estatal del garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos, los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos humanos, lo que incluye el deber de prevenir, en la esfera privada, que terceros vulneren los bienes jurídicos protegidos. En este caso la responsabilidad del Estado surgió de la omisión e indiferencia frente al contexto de explotación laboral por parte de terceros y la realización de actividades de buceo en condiciones peligrosas de personas pertenecientes a un grupo vulnerable.

No obstante, la Corte IDH ha considerado que un Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares, sino que corresponde analizar las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía en la medida en que deben asegurar que las actividades empresariales no se lleven a cabo a expensas de los derechos y libertades fundamentales de las personas o grupos de personas<sup>32</sup>.

Efectivamente, el fenómeno de la pobreza es complejo, y la vinculación entre esta y la violación de derechos humanos no puede generalizarse. No

31. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E. Voto razonado del caso *Empleados de la Fábrica de fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares vs. Brasil*. Sentencia de 15 de julio de 2020 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 2.

32. Corte IDH, Caso *Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432, párrs. 43 y 44.

toda privación específica que pueda ser caracterizada como pobreza es necesariamente una violación de derechos humanos<sup>33</sup>. Ni todos los pobres (con independencia del enfoque de pobreza que utilicemos) conforman un grupo en el sentido considerado. Es necesario, como en los casos *Hacienda Brasil Verde*, *Empleados de la Fábrica de Fuegos* y *Buzos Miskitos*, que haya evidencia empírica y analítica que permita vincular pobreza y derechos humanos, más allá de posibles condenas por discriminación directa por posición económica como en el caso *Ramírez Escobar y otros*. Las nociones de contexto, grupo vulnerable y discriminación estructural juegan un papel fundamental en el análisis que se lleva a cabo.

## 2.2. EL CONTEXTO

El análisis del contexto es fundamental y probablemente imprescindible para abordar un enfoque grupal. En principio, la Corte IDH fue concebida para conocer de violaciones individuales de derechos humanos. Sin embargo, en la medida en que se ha enfrentado a fenómenos que eran parte de violaciones sistemáticas de derechos se ha ido ocupando de la discriminación estructural de determinados grupos sociales. Cuando la vulnerabilidad está ligada a discriminación estructural, estamos hablando de grupos vulnerables, no de individuos, dado que «esa vulnerabilidad va asociada a una condición determinada que permite identificar al individuo como integrante de un determinado colectivo que, como regla general, está en condiciones de clara desigualdad material con respecto al colectivo mayoritario»<sup>34</sup>.

Por ejemplo, el caso *Hacienda Brasil Verde* trata de los 85 trabajadores que se encontraban en la Hacienda en el momento de la denuncia del año 2000. Si bien el caso que llega a la Corte IDH es de personas individualmente consideradas, su apreciación como miembros de ese grupo es fundamental. El análisis del contexto no solo sirve para probar la existencia del grupo, sino también su desventaja o el riesgo especial de dicho grupo, el carácter

- 
33. Véanse: DOZ COSTA, F., «Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales», *Revista Internacional de derechos humanos*, núm. 90 (2008), pp. 87-115; y CHINCHILLA, F.; PARRA, O. y CÁCERES, L. R., «Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema interamericano», en CAETANO, G. y CUÉLLAR M., R. (coords.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs. Desigualdad (2007-2011)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2012, pp. 13-155.
34. FELIPE BELTRÃO, J.; MONTEIRO DE BRITO FILHO, J. C.; GÓMEZ I.; PAJARES, E.; PAREDES, F. y ZÚNIGA, Y., «Prólogo» a *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2014, 11-17, p. 14.

estructural de esa discriminación y, por tanto, su configuración como grupo vulnerable. En concreto, las víctimas de este trabajo esclavo eran personas de las regiones norte y noreste de Brasil, caracterizadas por ser las más pobres y con los mayores índices de analfabetismo. Lo cual les convirtió en víctimas fáciles de los reclutadores, quienes les prometen salarios atractivos para trabajos alejados de sus casas, que en realidad terminan siendo trabajos forzosos en condiciones de hacinamiento e insalubridad y confinados en espacios de donde es muy difícil escapar<sup>35</sup>. El carácter estructural de esos grupos y de su exclusión se constata en que sus miembros no logran cambiar sus circunstancias a lo largo del tiempo, lo cual facilita o está ligado a la impunidad de las violaciones de sus derechos. Esto conduce a que «se normalice» su no acceso al desarrollo de sus capacidades y a la satisfacción de sus necesidades. A partir de este análisis del contexto, la Corte IDH consideró probado que fue la condición de pobreza extrema lo que situó a quienes la padecen en una posición de vulnerabilidad que hace mucho más probable que acaben trabajando en las condiciones descritas<sup>36</sup>.

En el caso *Ramírez y otros*, los hechos se desarrollaron en un contexto en el que las adopciones internacionales representaron un negocio muy lucrativo para Guatemala entre inicios de los años noventa y la primera década de los años 2000, con serias irregularidades en los procesos de adopción y la existencia de redes y estructuras de delincuencia organizada, con participación o aquiescencia del Estado<sup>37</sup>. Se trata de un contexto muy amplio y complejo. Abarca desde la situación de extrema pobreza y alta natalidad de las regiones del interior de Guatemala, a la mala regulación de las adopciones internacionales que permitió convertirlas en un negocio delictivo muy atractivo, y la participación y aquiescencia del Estado en el proceso, con la participación de algunos jueces, funcionarios de la Procuraduría, registradores civiles, funcionarios migratorios...<sup>38</sup>. De este modo, el estudio del contexto fue importante para reforzar la responsabilidad del Estado.

En el caso *Fábrica de Fuegos*, las víctimas son vecinos del municipio de Santo Antônio de Jesus, marcado por una situación de vulnerabilidad social

35. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318, párrs. 112, 113. En concreto, la sentencia recoge la expresión de «sistema de cárcel privada» empleada por el Ministerio público (párr. 302).

36. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318, párrs. 110-115.

37. Corte IDH. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C N.º 351, párrs. 145-146.

38. Corte IDH. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C N.º 351, párrs. 61 y ss., y 147.

debido a los altos porcentajes de pobreza y pobreza extrema, desempleo y empleo informal y precario. Este escenario está relacionado con la gran presencia de la industria de la fabricación de fuegos artificiales que se lleva a cabo en instalaciones clandestinas e insalubres, sin las condiciones mínimas de seguridad, y con un alto porcentaje de empleadas mujeres afrodescendientes pobres y niños<sup>39</sup>.

En el caso *Buzos Mikistos*, se trata de personas miembros del pueblo indígena de los Miskitos que habitan en el departamento Gracias a Dios, una de las zonas más pobres e incomunicadas de Honduras, no solo con altos índices de pobreza, sino también de analfabetismo, desempleo, desnutrición crónica, falta de servicio sanitario y de energía, falta de fuentes de agua y saneamiento, entre otros aspectos<sup>40</sup>. En este caso, el contexto es clave para determinar la existencia de un grupo vulnerable cuyas características el Estado conocía y, por tanto, le obligaban a acciones positivas de protección.

En la sentencia del caso *de los Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros*, el contexto se confunde con parte de los hechos del caso al abarcar tanto la situación de las comunidades indígenas en Guatemala, marcada por la pobreza y la discriminación, como el sistema de medios de comunicación que exige otorgar el uso de las frecuencias de radio en función de subastas que impiden el acceso a ellas a quienes carecen de recursos<sup>41</sup>. Guatemala es un país en el que conviven una variedad de pueblos, entre ellos, el pueblo indígena Maya, el pueblo indígena Xinka y el pueblo indígena Garífuna. Según el censo poblacional del 2018, el 43,6% de la población de Guatemala se auto identifica como indígena, aunque conforme a las estimaciones realizadas por los propios pueblos Mayas, Garífuna y Xinka, los pueblos indígenas representarían un 65% de la población. Aproximadamente el 80% de la población indígena de Guatemala es considerada pobre, y la tasa de pobreza extrema entre la población indígena es tres veces mayor que la de la población no indígena. Aunado a lo anterior, la Corte IDH ha advertido que el conflicto armado interno tuvo un significativo impacto cultural para los pueblos indígenas, y ha reconocido la existencia de discriminación racial y étnica, la presencia de estereotipos raciales y

39. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318, párrs. 60, 62 y 65.

40. Corte IDH. Caso *de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432, párr. 29.

41. Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440, párrs. 35 y ss., y 142.

étnicos, y la violencia contra los pueblos indígenas. La discriminación histórica contra los pueblos indígenas fue reconocida en 1995 por el Estado de Guatemala en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, el cual recogió la necesidad de «favorecer el más amplio acceso a los medios de comunicación por parte de las comunidades e instituciones mayas y de los demás pueblos indígenas, y la más amplia difusión en idiomas indígenas del patrimonio cultural indígena», junto al deber estatal de «abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para la divulgación de las expresiones culturales indígenas y propiciar similar apertura en los medio privados»<sup>42</sup>.

### 2.3. LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL (HISTÓRICA)

Estos análisis del contexto pueden mostrar la existencia de discriminaciones estructurales, incluso históricas, de las personas víctimas de los casos y los grupos a los que pertenecen. Estas discriminaciones suponen una posición de riesgo mayor de sufrir violaciones de derechos; es decir, una desigualdad, una posición de desventaja respecto al resto de los miembros de la comunidad<sup>43</sup>. Tal y como reconoció la CIDH en su Informe sobre pobreza y derechos humanos, las situaciones de pobreza y desigualdad tienen causas estructurales, políticas y económicas que contribuyen a generar violaciones sistemáticas de derechos humanos<sup>44</sup>.

La discriminación estructural, de acuerdo a la explicación del juez FERRER MAC-GREGOR, hace alusión a la existencia de grupos cuyos miembros tienen características inmodificables por su propia voluntad; padecen una exclusión sistemática que les ha impedido acceder a condiciones básicas de desarrollo humano; se concentran en una zona geográfica determinada; y, con independencia de la intención de la norma, sufren de hecho una discriminación indirecta por la acción del Estado<sup>45</sup>.

42. Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440, párrs. 35-38, y 41.

43. Entendemos aquí la igualdad y la no discriminación como los aspectos positivo y negativo, respectivamente, de un mismo fenómeno. BAYEBSKY, A. F., «El principio de igualdad y no discriminación en el Derecho Internacional», *Human Rights Law Journal*, núm. 11 (1990), pp. 1-34, nota 1.

44. CIDH, *Informe sobre pobreza y derechos humanos...*, *op. cit.*, párrs. 89-91.

45. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E., Voto razonado en Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párrs. 79-80. En 2009 la Corte IDH llevó a cabo un relevante desarrollo jurisprudencial sobre el concepto de discriminación estructural en el emblemático Caso *González y otras («Campo Algodonero») Vs. México*, excepción, preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C N.º 205.

En la sentencia del caso *Hacienda Brasil Verde* se aprecian diferentes aspectos discriminatorios que reflejan características propias de condiciones de discriminación estructural. En primer lugar, se atestigua un trato discriminatorio directo, proveniente del propio Estado como parte de la violación del derecho a la protección judicial. Las autoridades ignoraron la «extrema gravedad» de los hechos y, por consiguiente, no actuaron «con la debida diligencia necesaria para garantizar los derechos de las víctimas». La falta de actuación y de sanción responde a las condiciones «a las que continuamente eran sometidas personas con determinadas características en los estados más pobres de Brasil»<sup>46</sup>. Esta falta de debida diligencia y, por consiguiente, de castigo responde a concepciones preconcebidas de lo que es considerado como circunstancias normales de trabajo, y todo ello dio como resultado una actuación discriminatoria que entorpeció la posibilidad de sancionar a los responsables.

En segundo lugar, la sentencia del caso *Hacienda Brasil Verde* considera que las víctimas del caso pertenecen a un grupo de personas que históricamente han vivido en una situación de pobreza y lo aborda en un apartado titulado «Discriminación estructural»<sup>47</sup>. Ello es así porque el grupo social identificado durante décadas ha sufrido una discriminación fáctica que los sitúa en un contexto de vulnerabilidad que es calificada de estructural histórica. No es una situación de «meros tratos arbitrarios», sino de un «diseño del sistema social que coloca a determinados grupos en una condición desventajosa»<sup>48</sup>. De este modo, vulnerabilidad y discriminación estructural se encuentran fuertemente entrelazadas<sup>49</sup>.

46. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318, párr. 418.

47. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C N.º 318, apartado B.12 del capítulo VIII-1.

48. PARRA VERA, O., «Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 56 (2012), pp. 273-320, p. 284.

49. En su jurisprudencia, la Corte IDH ha aludido a la relación entre vulnerabilidad y discriminación desde múltiples perspectivas. En ocasiones, es el propio Estado el que ha causado la vulnerabilidad a través de políticas directa o indirectamente discriminatorias. En otros casos, se ha considerado la existencia de discriminación sin hacer explícita la vulnerabilidad de las víctimas de la misma; o la identificación explícita de un grupo vulnerable no ha estado ligada a considerar probado el trato discriminatorio. Respectivamente: Corte IDH. Caso *de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrs. 172, 173, 205, 224, 227. Corte IDH. Caso *Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C N.º 195, párr. 360.

En la sentencia *Empleados de la Fábrica de Fuegos* también se identifica un grupo de personas en situación de discriminación estructural por pobreza en intersección con otros factores estructurales que incrementaron las desventajas comparativas de las víctimas. La Corte constató que las víctimas eran personas que debido a la discriminación estructural por su condición de pobreza no podían acceder a otra de fuente de ingresos y debían exponerse al aceptar un trabajo en condiciones de vulnerabilidad. Es más, el hecho de que una actividad económica especialmente riesgosa se haya instalado en la zona está relacionado con la pobreza y marginación de la población que allí residía<sup>50</sup>.

La Corte IDH consideró que los buzos miskitos se encontraban inmersos en patrones de discriminación estructural e interseccional, como miembros de un pueblo indígena que se encontraban en una situación de pobreza, además de que una de las víctimas era un niño, y algunas de ellas adquirieron discapacidades<sup>51</sup>.

En el caso *de los Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros*, también se consideró demostrada la discriminación estructural e histórica a la cual están sometidos los pueblos indígenas en Guatemala debido a la permanencia, con el transcurso de los años, de altas tasas de pobreza y pobreza extrema de dichos pueblos, su escaso acceso al mercado formal de trabajo y a la seguridad social, los altos índices de analfabetismo de sus miembros, su precario acceso a los servicios de salud, telefónicos y a la electricidad, así como las constantes manifestaciones discriminatorias contra ellos en los medios de comunicación masiva<sup>52</sup>.

---

Corte IDH. *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C N.º 239. Corte IDH. *Caso de los Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros Vs. Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 14 de octubre de 2014. Serie C N.º 284, párrs. 164, 167, 149, y punto resolutivo 8.

50. Corte IDH. *Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C N.º 407, párrs. 188 y 189.
51. Corte IDH. *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432, párr. 107. En el *Caso Guachalá Simbo* se abordó la discriminación de una persona en situación de extrema vulnerabilidad por la intersección de discapacidad y pobreza, y se consideró que no se garantizó el derecho a la salud sin discriminación, así como el derecho a la igualdad previstos en los artículos 24 y 26, en relación con el artículo 1.1 CADH (Corte IDH, *Caso Guachalá Chimbo y otros Vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C N.º 423).
52. Corte IDH. *Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440, párr. 139.

En todos estos casos, incluso en el de *Ramírez Escobar y otros*, se contemplan medidas de no repetición, que a veces constituyen verdaderos programas de políticas públicas para el desarrollo socioeconómico de los contextos de las víctimas, como el programa de desarrollo socioeconómico en el caso *Fábrica de fuegos*; y proyectos productivos, medidas de atención médica y psicológica, educación y vivienda que el Estado aceptó en el caso *Buzos miskitos*. De modo que la misma sanción judicial trata de revertir la situación de discriminación estructural que configura el contexto de las violaciones de derechos humanos.

#### 2.4. LA NOCIÓN DE GRUPO VULNERABLE

El estudio del contexto permite determinar si existe un grupo vulnerable y si este sufre discriminación estructural, una discriminación que no puede ser resuelta con la igualdad formal. Es posible explicar muchas situaciones de pobreza como proyecciones de la discriminación sufrida por otras causas (género, raza, discapacidad...) <sup>53</sup>, pero también la pobreza genera vulnerabilidad por sí misma y puede conformar un grupo vulnerable.

La identificación de un grupo vulnerable de pobres es clave para determinar la responsabilidad estatal por las violaciones de derechos humanos de los miembros de este grupo cometidas por terceros tal y como sucede en los casos *Hacienda Brasil Verde*, *Fábrica de Fuegos* y *Buzos Miskitos*. Sin embargo, también es relevante para determinar la existencia de discriminación indirecta por parte del Estado como en el caso *de los pueblos indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros*.

Owen FISS, con cuyo punto de vista suele haber cierta consenso, señala que para poder hablar de grupo se deben cumplir las características siguientes: el grupo ha de constituir una entidad de modo que tenga una existencia distinta de la de sus miembros, de modo que es viable referirse al grupo sin necesidad de aludir a los miembros que lo integran; existe una interdependencia entre la identidad y bienestar del grupo y la identidad y el bienestar de sus miembros; los miembros del grupo se autoidentifican como pertenecientes a él, y su estatus resulta en parte determinado por el estatus del grupo <sup>54</sup>.

53. PARRA VERA, Ó., «Responsabilidad del Estado por extrema pobreza», en VV. AA., *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2015, pp. 189-227, p. 205.

54. FISS, O., «Grupos y la cláusula de la Igual Protección», en GARGARELLA, R. (comp.) *Derecho y grupos desaventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 137-167, pp. 138-139.

SABA parte de la definición de grupo de FISS y establece los elementos definatorios del grupo caracterizado por pobreza estructural: la intergeneracionalidad de la pobreza, la dificultad de acceder a servicios públicos básicos como la educación, la identidad de los pobres como grupo, la concentración territorial, la vinculación del estatus social del individuo al del grupo, la interrelación entre los miembros del grupo, la perpetuación de la situación en el tiempo y su vínculo con otros rasgos ligados al sometimiento (indígenas, mujeres, afrodescendientes...) <sup>55</sup>.

Se trataría, por tanto, de uno de esos grupos desventajados o especialmente vulnerables identificados con grupos que históricamente y de manera estructural han padecido dominación, explotación, exclusión, etc., de modo que la privación o el daño padecidos por sus miembros «no luce fortuito o casual, pudiéndose anticipar casi siempre mirando el desempeño normal de las prácticas formales e informales en una sociedad» <sup>56</sup>.

Visto el concepto de grupo, nos interesa detenernos en el concepto de vulnerabilidad. Este hace referencia al riesgo, siempre presente, de sufrir algún tipo de daño o adversidad. Un tratamiento profundo sobre la vulnerabilidad y con notable influencia en el ámbito jurídico es el realizado por Martha A. FINEMAN, quien parte del presupuesto de que la vulnerabilidad es inherente a la condición humana <sup>57</sup>. Sin embargo, la vulnerabilidad concreta de cada persona depende de su posición y situación en la sociedad. De este modo se vincula vulnerabilidad con desigualdad y se permite encarar las desigualdades que la igualdad formal ante la ley no trata — e incluso ayuda a validar — en la medida en que no cuestiona la distribución de recursos y poder. FINEMAN defiende que son las instituciones sociales las que deben encargarse de mediar, compensar y reducir nuestra vulnerabilidad a través de programas, instituciones y estructuras <sup>58</sup>.

¿Cómo se llega de esta noción de vulnerabilidad al concepto de grupo vulnerable? Con independencia de la existencia de una vulnerabilidad general del ser humano, es la condición de mayor vulnerabilidad de unos grupos respecto a otros lo que permite la construcción pretoriana de un trato

55. SABA, R., *Pobreza, derechos y desigualdad estructural*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal, México D.F., 2012, pp. 49-52.

56. SAHUÍ, A., «Derechos humanos y grupos desaventajados en el marco del Estado constitucional», *Perspectivas Internacionales*, núm. 11 (2015), pp. 147-182, p. 151.

57. FINEMAN, M. A. «Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics», en FINEMAN, M. A. y GREAR, A. (eds.), *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Farnham/Burlington, Ashgate, 2013, pp. 13-28, p. 13.

58. FINEMAN, M. A. «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition», *Yale Journal of Law & Feminism*, núm. 20 (2008), pp. 1-23, p. 3.

diferenciado. Esta vulnerabilidad supone una posición de riesgo mayor que el resto de la población respecto a la probabilidad de sufrir la violación de los derechos humanos. Si la vulnerabilidad general demanda cierta atención por parte de los poderes públicos, la vulnerabilidad agravada de estos grupos necesita una intervención más amplia del Estado.

La constitución de un grupo vulnerable solo por la condición de pobreza supone la identificación de una vulnerabilidad exclusivamente ligada a una situación específica. ¿Qué tipo de fragilidad caracteriza al grupo vulnerable de los pobres? Parece tratarse de un caso de fragilidad social<sup>59</sup>, en el que es la situación específica de los miembros del grupo y no su condición personal, lo que determina su vulnerabilidad. Se trata, por tanto, de un problema que es posible afrontar con las políticas públicas adecuadas. No hay factores intrínsecos a los miembros del grupo que determinen su vulnerabilidad; todo lo que les hace vulnerables puede ser y debe ser combatido por la acción del Estado.

Defendemos que la sentencia del caso *Hacienda Brasil Verde* es prueba de la posibilidad de grupos vulnerables solo por pobreza. Pese a la dificultad de determinar en la práctica la existencia de un grupo de pobres con las especificidades aglutinadas por SABA, en este caso la Corte IDH identifica un grupo en los pobres que durante décadas han habitado las regiones norte y noreste de Brasil con las características ya descritas<sup>60</sup>. Se consideró que los 85 trabajadores rescatados en el año 2000 formaban parte de un grupo humano mayor que se encontraba determinado espacialmente (regiones norte y noreste de Brasil) y que se caracteriza por rasgos concretos (pobreza, menor desarrollo humano y perspectivas de empleo, analfabetismo, poca o nula escolarización), que se sintetizan en la condición de pobre, vulnerable y víctima de discriminación estructural histórica.

En la medida en que se logra la identificación de un grupo de pobres caracterizado por una desigualdad estructural, el Estado debe hacerse cargo

59. ESTUPIÑÁN-SILVA, R., «La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología», en BURGORGUE-LARSEN, L.; MAUÉS, A. y SÁNCHEZ MOJICA, B. E. (coords.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2014, pp. 193-231, p. 212.

60. No hay consenso en la apreciación de que los pobres puedan constituir un grupo social. Una voz autorizada como la de COURTIS, por ejemplo, cuestiona que «los pobres» puedan considerarse como grupo, estimándolos más cerca de la noción de «agrupado», que es fruto de una mera clasificación intelectual o legal, sin reflejar una experiencia colectiva de carácter social. COURTIS, C., «Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación», *Revista Derecho del Estado*, núm. 24 (2010), 105-142, pp. 114-115.

de dismantelar las condiciones que generan esta situación. Es imprescindible, por tanto, continuar con la superación de un concepto de igualdad formal y adoptar, como lo ha ido haciendo la jurisprudencia interamericana, «un concepto de igualdad material en el que se visibilicen las situaciones de discriminación estructural»<sup>61</sup>. Los casos posteriores en los que se introduce directamente la igualdad material a través del art. 24 CADH ahondan en esa vertiente. Después nos detendremos en ello.

## 2.5. LA RESPONSABILIDAD ESTATAL FRENTE A LA VULNERABILIDAD Y LA DISCRIMINACIÓN ESTRUCTURAL

La vulnerabilidad supone una discriminación fáctica, dado que, por definición, implica un mayor riesgo de sufrir violación de los derechos humanos. Ahora bien, para que haya una discriminación que transgreda el principio de igualdad y no discriminación que obliga internacionalmente al Estado<sup>62</sup> es necesario que este genere directamente esa discriminación creando o agravando la vulnerabilidad<sup>63</sup>; o que, conociendo esa situación de vulnerabilidad, no lleve a cabo las medidas positivas necesarias para evitar la violación de los derechos.

En el caso *Ramírez Escobar y otros*, el Estado fue responsable por su actuación (tanto en el proceso de adopción como en el frustrado recurso de revisión) por la discriminación de la familia Ramírez Escobar debido a su posición económica<sup>64</sup> (entre otros). Por ello no son especialmente relevantes ni el concepto de discriminación estructural ni el de grupo para determinar la responsabilidad estatal. Sin embargo, en los casos *Hacienda Brasil Verde*, *Empleados de la Fábrica de Fuegos* y *Buzos Miskitos* un aspecto fundamental es

61. CHINCHILLA, F.; PARRA, O. y CÁCERES, L. R., «Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema interamericano», en CAETANO, G. y CUÉLLARM., R. (coords.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs. Desigualdad (2007-2011)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2012, p. 35.

62. Hay que recordar que la Corte IDH ha considerado que «en la actual etapa del derecho internacional, el principio fundamental de igualdad y no discriminación ha ingresado en el dominio del *jus cogens*» (Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A N.º 18, párr. 101. Reproducido en el párr. 416 de la sentencia que aquí es objeto de estudio).

63. Véanse: Corte IDH. *Caso Perozo y otros Vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C N.º 195, párr. 360; y Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N.º 130, párrs. 172, 173, 205, 224, 227.

64. Corte IDH. *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C N.º 351, párrs. 278-293.

la responsabilidad del Estado por violaciones cometidas por terceros, en cuya determinación jugó un papel determinante el grupo vulnerable al que pertenecen las víctimas y su discriminación estructural.

En el caso *de los Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros*, la discriminación estructural por pobreza de estos pueblos en el país sí es relevante para demostrar que la neutralidad legislativa no es suficiente para garantizar la igualdad; se requiere una acción positiva por parte del Estado que confronte esa discriminación indirecta que sufren los pueblos indígenas. Es dentro de este argumento que también cobra sentido el hablar de grupo y grupo vulnerable: como aquellos que sufriendo dicha discriminación estructural por pobreza sufren también la discriminación indirecta de la regulación de las emisoras de radio<sup>65</sup>. Es decir, la existencia del grupo vulnerable es lo que genera la responsabilidad estatal por discriminación indirecta porque su vulnerabilidad exigía otro tipo de regulación para que pudiesen acceder en condiciones de igualdad al reparto de las frecuencias de radio.

Efectivamente, la condición de vulnerabilidad hace que no sea suficiente que el Estado se abstenga de violar los derechos para cumplir con sus obligaciones de respeto y garantía, tal y como son determinadas en el artículo 1.1 de la CADH. Por el contrario, se vuelve imperativa la adopción de «medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre»<sup>66</sup>. De modo que aun cuando la violación directa de los derechos provenga de comportamientos de otros sujetos distintos del Estado, éste incurre en responsabilidad. En la medida en que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, el Estado «incurre en responsabilidad internacional en aquellos casos en que, habiendo discriminación estructural

65. Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440, párrs. 135, 136 y 149.

66. Corte IDH. Caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, párr. 186. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párr. 316. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso *Artavia Murillo (Fecundación in vitro) Vs. Costa Rica*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C N.º 257, párr. 292; Corte IDH. Caso *Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2015, Serie C N.º 134, párrs. 111, 113; Corte IDH. Caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C N.º 139, párr. 103; Corte IDH. Caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C N.º 245, párr. 244; Corte IDH. Caso *Furlán y familiares Vs. Argentina*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C N.º 246. párr. 134.

ral, no adopta medidas específicas respecto a la situación particular de victimización en que se concreta la vulnerabilidad sobre un círculo de personas individualizadas»<sup>67</sup>.

Pese a que el Estado brasileño conocía la situación de la Hacienda Brasil Verde por una serie de inspecciones, no adoptó las medidas a las que estaba obligado para evitar que un grupo de personas en situación de pobreza extrema fueran víctimas de esclavitud. Tampoco investigó, procesó y sancionó estos delitos como razonablemente era de esperarse dada la gravedad de los hechos<sup>68</sup>. Lo mismo sucedió en los otros casos.

El hecho de conocer la vulnerabilidad y la violación de derechos ligada a ella juega un papel clave. El deber de prevención no supone que el Estado sea responsable de cualquier violación de derechos humanos entre particulares cometida en su territorio, pues su deber de actuar se encuentra condicionado al «conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo»<sup>69</sup>. En palabras de la sentencia del caso *Buzos Miskitos*:

El Estado no puede ser responsable por cualquier violación de derechos humanos cometida por particulares dentro de su jurisdicción. El carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados, no implica su responsabilidad ilimitada frente a cualquier acto de particulares. Así, aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de los derechos de otro, este no es automáticamente atribuible al Estado, sino que corresponde analizar las circunstancias particulares del caso y la concreción de las obligaciones de garantía<sup>70</sup>.

En la sentencia de la Corte IDH del caso *Hacienda Brasil Verde*<sup>71</sup> se consideró que el Estado conocía la existencia del grupo al que pertenecían las víctimas concretas del caso, su vulnerabilidad y discriminación, así como el riesgo cierto e inmediato de la violación de sus derechos. De modo que incurrió en responsabilidad al no impedir las vulneraciones de derechos efectivamente acontecidas en relación a la violación del principio de igualdad y no discriminación en razón de la posición económica.

67. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párr. 338.

68. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párrs. 116, y 325-328.

69. Corte IDH. Caso *Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párr. 323.

70. Corte IDH, *Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*, Sentencia de 31 de agosto de 2021, párr. 44.

71. El razonamiento en la Sentencia del caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos* es similar en esto, pero se introduce la intersección de la pobreza con otros factores de vulnerabilidad.

Tanto en ese caso como en el de *Ramírez Escobar y otros* es especialmente relevante que el principio de igualdad y no discriminación se ve vulnerado en razón del causal o categoría sospechosa de la posición económica de las víctimas, que la Corte identificó con la pobreza o pobreza extrema. A partir del caso *Fábrica de Fuegos* se ha considerado que la pobreza bien puede entenderse dentro de la categoría de «posición económica» a la que se refiere expresamente el art. 1.1. CADH, o en relación con otras categorías de protección como el «origen social» u «otra condición social»<sup>72</sup>, la cláusula que señala el *numerus apertus* del mismo artículo.

Sin embargo, determinar si la pobreza se corresponde o no con un causal explícito como la posición económica puede ser importante. En primer lugar, porque las categorías sospechosas identifican grupos sociales susceptibles de sufrir discriminaciones injustificadas que tienen el efecto de excluirlos del goce o el ejercicio de derechos; en segundo lugar, porque las categorías recogidas en el listado implican la necesidad de un control estricto del empleo de esos factores como base de distinciones de *jure* o de *facto*: la inversión de la carga de la prueba, de modo que corresponde a la autoridad demostrar que su decisión no tenía un propósito ni un efecto (no es necesaria la intención) discriminatorio; una presunción de invalidez de la distinción; y, la necesidad de justificación estricta de la medida que se juzga, de modo que la eventual restricción de un derecho sobre la base de una de estas categorías requiere una fundamentación rigurosa y de mucho peso con razones sustentadas en una argumentación exhaustiva<sup>73</sup>.

## 2.6. LA IGUALDAD MATERIAL DEL ARTÍCULO 24 CADH

En sociedades en que existe un reconocimiento casi general de la igualdad formal (igualdad ante la ley), la noción de vulnerabilidad surge como respuesta a las debilidades del modelo liberal de la igualdad, en particular ante la carencia estrepitosa de igualdad material que se refleja en una falta

72. Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C N.º 407, párr. 185. Corte IDH, Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras, Sentencia de 31 de agosto de 2021, párr. 102. Corte IDH. Caso Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de octubre de 2021. Serie C N.º 440, párr. 133.

73. Por todos, Corte IDH. Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 9 de marzo de 2018. Serie C N.º 351, párr. 278. COURTIS, C., «Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 48 (2008), pp. 157-202, pp. 115 y 122.

de garantía de los derechos, especialmente los DESC<sup>74</sup>. Es decir, pese a la igualdad de todos ante la ley, existe un gran número de personas que debido a significativas desigualdades económicas, sociales y culturales han sido sistemáticamente excluidas del disfrute y ejercicio de sus derechos, y tienen un riesgo mayor que otros de sufrir la violación de estos. Otorgar un mismo trato a personas que se encuentran en posiciones desiguales puede conducir a incrementar las desigualdades existentes; en consecuencia, cuando los Estados adopten medidas para mejorar las condiciones de los grupos vulnerables deben hacerlo sobre la base de una noción de igualdad material<sup>75</sup>.

La noción de igualdad material, por tanto, surge de la constatación de que existen grupos de personas que han sido sistemáticamente excluidos del disfrute de sus derechos. Ante esta situación, el Estado tiene la obligación no solo de abstenerse de las medidas que la agraven, sino también de adoptar medidas para revertirla y facilitar la integración y el acceso a los bienes sociales de estas personas<sup>76</sup>.

En el caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos* el principio de igualdad se abordó no solo con el art. 1.1 CADH sino también con el 24 de la CADH, que establece bajo la rúbrica «Igualdad ante la Ley» que «Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley».

Desde el año 2008, la Corte IDH había considerado expresamente que el art. 1.1 se refería a la prohibición de la discriminación de los derechos de la CADH, mientras el art. 24 quedaba referido al Derecho estatal y su apli-

- 
74. De acuerdo con Luis Prieto «los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad entendida en el sentido de igualdad material o sustancial, esto es, como derechos, no a defenderse ante cualquier discriminación normativa, sino a gozar de un régimen jurídico diferenciado o desigual en atención precisamente a una desigualdad de hecho que trata de ser limitada o superada». PRIETO SANCHÍS, L., «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustantiva», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22 (1995), pp. 9-57, p. 16. En el mismo sentido se pronuncia M. J. AÑÓN cuando señala que los derechos sociales «no presumen que los seres humanos son seres autónomos, libres e iguales, sino que deben serlo y para ello son necesarios contextos institucionales adecuados que lo hagan posible» (AÑÓN, M. J., «Derechos sociales: inconsistencia de una visión compartimentada», en *Teoría de la Justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Volumen III*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 21-46, p. 39).
75. PARRA VERA, O., «Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 56 (2012), pp. 273-320, p. 294.
76. PARRA VERA, Ó., «Responsabilidad del Estado por extrema pobreza», *op. cit.*, p. 198-199.

cación<sup>77</sup>, si bien con frecuencia no se hacía necesaria esta distinción. Lo importante en esta ocasión es que la Corte encuentra que del art. 24 CADH se desprende un mandato orientado a garantizar la igualdad material, como una de las dos dimensiones del derecho a la igualdad de este precepto:

La Corte encuentra que del artículo 24 de la Convención se desprende un mandato orientado a garantizar la igualdad material, lo que no sucedió en el presente caso. En ese sentido, el derecho a la igualdad garantizado por el artículo 24 convencional tiene dos dimensiones, la primera una dimensión formal, que establece la igualdad ante la ley. La segunda, una dimensión material o sustancial, que ordena la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana. Lo anterior quiere decir que el derecho a la igualdad implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos<sup>78</sup>.

Efectivamente, desde la perspectiva de la vinculación entre pobreza y derechos humanos, la novedad del caso *Empleados de la Fábrica de Fuegos* reside en considerar que las acciones positivas del Estado no solo encuentran fundamento en la obligación de garantía del art. 1.1 de la CADH, sino también en el mandato del art. 24 en la medida en que no solo abarca la prohibición de normas que generan un trato arbitrario o su aplicación arbitraria, sino también la obligación de adoptar normas internas para superar las situaciones de desigualdad, de forma que el no hacerlo supone conculcar la igual protección de la ley<sup>79</sup>. Se juridifica de esta manera el desarrollo conceptual realizado en el seno de Naciones Unidas sobre la necesidad de superar tanto la pobreza como la desigualdad para hacer realidad el respeto de los derechos humanos.

En el caso *Ramírez Escobar y otros* ya se había alegado el artículo 24 CADH, pero la Corte IDH consideró que en ese caso no se configuraron hechos relativos a una protección desigual derivada de una ley interna o su aplicación, sino más una discriminación ocasionada, entre otros, por la posición económica en un contexto en el cual las adopciones irregulares en

77. Corte IDH. *Caso Apitz Barbera y otros («Corte Primera de lo Contencioso Administrativo») Vs. Venezuela*, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C N° 182, párr. 209.

78. Corte IDH. *Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil*, párr. 199. Corte IDH, *Caso Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras*. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C N.º 432, párrs. 108.

79. FERRER MAC-GREGOR POISOT, E., Voto razonado en Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde Vs. Brasil*, párrs. 109 y 111.

Guatemala afectaron de manera desproporcionada a las familias viviendo en situación de pobreza. De modo que correspondía utilizar la prohibición general de discriminación, consagrada en el artículo 1.1 CADH y no el principio de igualdad ante la ley del art. 24 CADH<sup>80</sup>.

En el caso de los buzos miskitos, tras recordar las dos dimensiones el artículo 24 CADH, la Corte IDH advierte que el Estado no adoptó ninguna medida que pudiese ser valorada como una forma efectiva de revertir la situación de pobreza y marginación estructural de las víctimas, con atención a los factores de discriminación que confluían, aun teniendo conocimiento de la situación. «En este sentido, al permitir la operación de empresas privadas sin una adecuada fiscalización y supervisión, en una zona en la que una parte sustancial de la población es vulnerable, el Estado incumplió con su obligación de garantizar que efectivamente se adoptaran medidas para la protección de la vida y la salud de los buzos y para garantizar su derecho a la igualdad material»<sup>81</sup>.

En la sentencia del caso de los pueblos indígenas se recuerda la explicación de la diferencia entre el art. 1.1. CADH y el art. 24 CADH, en combinación con la ya asumida dimensión material del art. 24 CADH:

Es decir, el artículo 1.1 garantiza que todos los derechos convencionales sean garantizados sin discriminación, mientras que el 24 ordena que no se otorguen tratos desiguales en las leyes internas de cada Estado o en su aplicación. De esa forma, si un Estado discrimina en el respeto o garantía de un derecho convencional, incumpliría la obligación establecida en el artículo 1.1 y el derecho sustantivo en cuestión. En cambio, si la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna o su aplicación, el hecho debe analizarse a la luz del artículo 24 de la Convención Americana, en relación con las categorías protegidas por el artículo 1.1 del mismo instrumento<sup>82</sup>.

Siguiendo este razonamiento, y tomando en consideración la situación de pobreza en que se encuentra gran parte de las comunidades indígenas en Guatemala, en ese caso se examinó la violación del artículo 24 CADH en relación con la categoría denominada «posición económica» del art. 1.1. CADH:

Según la jurisprudencia del Tribunal, el artículo 24 de la Convención también contiene un mandato orientado a garantizar la igualdad material. Así, el derecho a la igualdad previsto por la disposición referida tiene una dimensión formal, la cual protege la igualdad ante la ley, y una dimensión material

80. Corte IDH. Caso *Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala*, párrs. 271-273.

81. Corte IDH, Caso *Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) vs. Honduras*, párrs. 108 y 109.

82. Corte IDH. Caso *Pueblos Indígenas Maya Kaqchikel de Sumpango y otros Vs. Guatemala*, párr. 133.

o sustancial, que determina «la adopción de medidas positivas de promoción a favor de grupos históricamente discriminados o marginados en razón de los factores a los que hace referencia el artículo 1.1 de la Convención Americana». Por lo tanto, la Corte considera que el derecho a la igualdad ante la ley también implica la obligación de adoptar medidas para garantizar que la igualdad sea real y efectiva, «esto es, corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación de los grupos históricamente marginados, garantizar a las personas o grupos en desventaja el goce efectivo de sus derechos, en suma, brindar a las personas posibilidades concretas de ver realizada, en sus propios casos, la igualdad material. Para ello, los Estados deben enfrentar activamente situaciones de exclusión y marginación»<sup>83</sup>.

De esta forma, se consolida la concepción de que la igualdad ante la ley tiene una dimensión referida a la igualdad material cuando la desigualdad, la exclusión y la marginación hacen irreal la igual aplicación de la ley.

### 3. REFLEXIONES PRELIMINARES

Consideramos que la vinculación entre pobreza y derechos humanos en la que se inserta la construcción pretoriana de la Corte IDH supera las debilidades de las conexiones anteriores. Como propone DOZ COSTA, se parte de considerar la pobreza como una situación fáctica que puede causar o ser resultado de violaciones de derechos humanos, de modo que a continuación se pueden definir los pasos conceptuales adecuados para identificar la pobreza como violación de derechos humanos<sup>84</sup>. Esa construcción conceptual es clave para garantizar que la vinculación entre pobreza y derechos humanos dé resultados eficaces en términos de protección. Ello es así porque la complejidad del fenómeno de la pobreza hace que sus causas no siempre estén dentro del control del Estado, lo que conlleva que en términos estrictos no se pueda afirmar que toda pobreza supone violación de derechos humanos<sup>85</sup>.

En concreto, la vía utilizada por la Corte IDH para vincular pobreza y derechos humanos de manera directa parte de hacer uso de la categoría sospechosa o causal de discriminación de posición económica que recoge el artículo 1.1. de la CADH (aunque también se abre la posibilidad de entenderla comprendida dentro de otras categorías de protección como el «origen social» u «otra condición social»), con el refuerzo de la comprensión de la igualdad material en la igual protección de la igualdad ante ley del art. 24 CADH en contextos de discriminación estructural.

83. *Idem*, párr. 135.

84. DOZ COSTA, F., «Pobreza y derechos humanos...», *op. cit.*, p. 101.

85. *Idem*, p. 103.

Para poder concluir que el Estado es responsable es muy distinto cuando el Estado es el que discrimina en razón de la situación de pobreza, de cuando la responsabilidad proviene de no haber adoptado las medidas positivas a las que también estaba obligado para la protección de un grupo vulnerable de pobres frente a violaciones de derechos cometidas por terceros.

En definitiva, en este capítulo hemos visto cómo la Corte IDH logra vincular pobreza y derechos humanos con consecuencias jurídicas de la importancia de la responsabilización del Estado por situaciones de pobreza que son causa de violaciones de derechos humanos, al insertar la pobreza en una desigualdad material prohibida, precisamente porque conlleva esas violaciones. De esta forma, la ligazón pretoriana entre pobreza y derechos humanos no solo no perjudica el DIDH, sino que lo refuerza.

## *Conclusiones*

La Carta de Naciones Unidas supuso la posibilidad de atender al problema de la pobreza a través del concepto de desarrollo y a través del DIDH. Este tratado universal establece como uno de sus propósitos la cooperación en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural y humanitario. La Resolución 2625 (XXV) de la AGNU consolidó la obligación de los Estados de cooperar entre sí de acuerdo con la CNU como principio estructural del Derecho internacional con el fin, entre otros, de promover el crecimiento económico en todo el mundo, particularmente en los países en desarrollo. A partir de aquí, el Derecho del desarrollo evolucionó desde una concepción en el que el desarrollo se consideró mero crecimiento económico a un desarrollo que recupera el enfoque de la preocupación directa por las personas, pero también por la salud del planeta, consolidando una noción de desarrollo sostenible económico, social y medio ambiental que ha llegado hasta hoy.

Ese Derecho del desarrollo se inserta en la noción más amplia del sistema de cooperación al desarrollo, en el cual la dimensión jurídica estricta ha quedado relegada en gran medida a los grandes principios y a los compromisos convencionales a los que los Estados han querido llegar. Existen múltiples tratados de cooperación internacional en múltiples materias, pero todo el sistema ha estado marcado por el carácter voluntario de la financiación de la ayuda.

De esta manera, podemos afirmar que la lucha contra la pobreza desde una perspectiva global y estructural a través del sistema de cooperación al desarrollo está poco juridificada, al menos en términos de comprometer jurídicamente a los Estados con el desarrollo de todos los países y el fin de la pobreza de todas las personas. Las reticencias estatales en ese sentido se han reflejado en la dificultad de positivizar el derecho al desarrollo (hasta 2023 no se ha cerrado una propuesta de tratado) y en la escisión entre las políticas de desarrollo lideradas por los economistas y las políticas impulsadas desde el ámbito de trabajo de los derechos humanos.

La puerta para atender al bienestar de las personas y, por tanto, atacar la pobreza desde el DIDH se ralentizó por la desprotección en la que quedaron los DESC frente a los DCP, junto al abandono de cualquier concepción redistributiva a escala global, al menos con el apoyo del Derecho. El punto de inflexión fundamental para retomar la vía de atención a la pobreza que permite el DIDH se dio con la Conferencia de Viena de 1993, que impulsó la progresiva equiparación de los DESC con los DCP. En ella se afirmó la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, se confirmó el derecho al desarrollo aprobado por la AGNU en 1986, y se consideró que la generalización de la pobreza inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos.

Esta senda se consolidó con el llamamiento de K. ANNAN a introducir los derechos humanos en todos los programas de Naciones Unidas y sus organismos especializados. Ello conllevó la incorporación de un enfoque de derechos humanos en los programas de desarrollo y llevó a un debate con las organizaciones financieras internacionales. En dicho debate la comunidad de derechos humanos defendió la necesidad de vincular estos derechos a las políticas de desarrollo. La principal ventaja argüida fue la fuerza que aporta su condición de normas jurídicamente vinculantes para todos los Estados y, por tanto, la consiguiente posibilidad de exigencia de responsabilidad. El enfrentamiento de posiciones entre la comunidad de los economistas y los defensores de los derechos humanos muestra la concepción de los Estados respecto al DIDH: lo construyeron y lo aceptaron como límite a su soberanía en su relación con sus ciudadanos, pero son reacios a que rija en las relaciones económicas internacionales.

Lo cierto es que el escenario actual se muestra mucho más complejo: la geografía de la pobreza ha cambiado, se ha diversificado; la división norte sur ha dado paso a un mundo económicamente multipolar con muchas relaciones sur-sur; el sector privado, filantrópico pero sobre todo financiero empresarial, tiene una presencia mayoritaria en la escena internacional; y los desafíos globales, principalmente el cambio climático, exigen respuestas conjuntas ya. Estos nuevos retos se reflejan en la gran propuesta de actuación colectiva que supone la Agenda 2030. Esta se dirige a los poderes públicos, pero también a los actores privados; coloca el objetivo de acabar con la pobreza en primer lugar, pero lo entrelaza con otros objetivos fundamentales de sostenibilidad social, económica y ambiental; e introduce una perspectiva de derechos humanos que se ha consolidado en la interpretación de la propia Resolución A/RES/70/1. Porque el DIDH permite atender al principio de no dejar nadie atrás, pero también porque introduce un elemento de vinculatoriedad jurídica y consiguiente posibilidad de exigencia de responsabilidad.

La perspectiva del desarrollo implica un enfoque o abordaje estructural para coadyuvar a enfrentar violaciones individuales de derechos humanos vinculadas a la pobreza. Mientras la lucha contra la pobreza desde el DIDH supone el uso de mecanismos eminentemente individuales (la protección jurisdiccional o cuasi jurisdiccional de los derechos humanos) para afrontar problemas eminentemente estructurales.

En el ámbito universal el vínculo entre pobreza y derechos humanos siempre ha estado presente, pero empieza a cobrar mayor importancia desde el llamamiento de K. ANNAN y así se refleja en sucesivos documentos que desde finales de los años noventa muestran el estudio de la interacción entre pobreza y derechos humanos. En ese sentido, la aportación definitiva fueron los *Principios Rectores sobre la pobreza extrema y los derechos humanos* presentados por la Relatora especial M. SEPÚLVEDA CARMONA en 2012. En estos *Principios* se defiende no solo el vínculo entre pobreza extrema y todos los derechos humanos, sino también el carácter de obligación jurídica de la erradicación de esa pobreza en el marco del DIDH.

En ese contexto, un paso adelante fundamental fue la adopción del Protocolo Facultativo del PIDESC que estableció el procedimiento de comunicaciones individuales, abriendo la puerta para pronunciamientos cuasi jurisdiccionales ante el Comité DESC, comprometido desde su origen con el combate de la pobreza, especialmente por la importancia concedida a los derechos necesarios para llevar una vida digna. Todavía son pocos los Estados que han manifestado su consentimiento en obligarse por el Protocolo y también son escasos los casos. Sin embargo, a través de sus observaciones el Comité ha ido precisando las obligaciones de los Estados en estas materias. En ellas se ha corroborado cómo el sistema de garantía de los DESC lleva aparejada la activación de un derecho a la igualdad y a la no discriminación que supone la igualdad ante la ley pero que va más allá. Porque ante contextos de discriminación material persistente y severa como los que suelen acompañar a las situaciones de pobreza, la igualdad ante la ley y la igualdad material, profundamente ligada a los DESC, convergen. Esto se muestra claramente en las medidas de no repetición y de reformas estructurales ordenadas por el Comité DESC.

La evolución de la atención a la pobreza desde el DIDH se ha reflejado en la propia evolución acontecida en el ámbito del SIDH. También en el ámbito de la OEA el primer abordaje de la pobreza fue a través del concepto de desarrollo. Sin embargo, pronto se concibió la necesidad de reivindicar los DESC, precisamente por la situación socio económica de buena parte de la población del subcontinente latinoamericano. La CIDH ha realizado un trabajo muy extenso en este ámbito. Un hito fundamental fue su Informe

*Pobreza y derechos humanos en las Américas*, no solo por la amplitud de su análisis sino porque en él se hicieron explícitas y se desarrollaron las obligaciones internacionales de los Estados respecto a la pobreza desde un enfoque de derechos humanos con el objetivo de posibilitar la exigencia de responsabilidad internacional estatal en este ámbito. Sin embargo, todavía era necesario mejorar la concreción de la relación entre pobreza y derechos humanos, aclarando las obligaciones y los derechos, y los titulares de los mismos, así como los mecanismos y estándares que pueden permitir hacer valer el potencial jurídico y jurisdiccional de dicha relación.

A esos desafíos respondió la Corte IDH. Podríamos decir que la CIDH lanzó el guante y la Corte IDH lo recogió. Este tribunal regional de derechos humanos ha llevado a cabo un profundo trabajo jurisprudencial de vinculación de pobreza y derechos. Por un lado, forzando la judicialización de los DESC en una jurisdicción originariamente concebida para centrarse en los DCP. Por otro lado, logrando la responsabilización del Estado por situaciones de pobreza que son causa de violaciones de derechos humanos, al insertar la pobreza en una desigualdad material prohibida, precisamente porque conlleva esas violaciones. De esta forma, la ligazón entre pobreza y derechos humanos no solo no perjudica el DIDH, como algunos habían augurado, sino que lo refuerza.

La incorporación de los DESC a la jurisprudencia de la Corte IDH se ha realizado escasamente a través la posibilidad otorgada explícitamente por el artículo 19.6 del PSS, que lo autoriza para los derechos sindicales y el derecho a la educación. Sí ha sentenciado muchos casos de vulneración de DESC a través de la técnica de la conexión. Sin embargo, el gran salto lo ha supuesto el uso del artículo 26 de la CADH con una interpretación que ha evolucionado hasta permitir la judicialización directa de los DESC. Las tres vías han permitido afrontar múltiples violaciones de derechos humanos vinculadas a la situación de pobreza de las víctimas. En las argumentaciones pretorianas en este ámbito han sido fundamentales el concepto de vulnerabilidad y el principio de igualdad y no discriminación, con especial atención a la discriminación estructural, lo cual ha estado vinculado a medidas de reparación no solo de restitución y compensación, sino también medidas transformadoras encaminadas a la garantía de los DESC y a evitar la repetición de su violación.

Sin embargo, consideramos que la confrontación de la pobreza con los derechos humanos se hace más explícita en los casos escogidos para el capítulo 6. En ellos, la Corte IDH vincula pobreza y derechos humanos de manera directa a través de la categoría sospechosa o causal de discriminación de posición económica que recoge el artículo 1.1. de la CADH (aunque

## CONCLUSIONES

también se abre la posibilidad de entenderla comprendida dentro de otras categorías de protección como el «origen social» u «otra condición social»), con el refuerzo de la comprensión de la igualdad material en la igual protección de la igualdad ante ley del art. 24 CADH en contextos de discriminación estructural. Como en términos estrictos no se pueda afirmar que toda pobreza supone violación de derechos humanos en la medida de generar responsabilidad internacional del Estado, es importante identificar los elementos que sí lo permiten. En ese sentido, es fundamental la identificación de un grupo de personas en situación de especial vulnerabilidad por pobreza (con o sin intersección con otras circunstancias), generalmente en un contexto de discriminación estructural, del cual el Estado tiene conocimiento. Es esa realidad de especial vulnerabilidad y discriminación la que conlleva una obligación de protección especial y de medidas positivas por parte del Estado. De modo que, si estas no se llevan a cabo y esa situación de pobreza acaba estando vinculada a la vulneración de derechos humanos, el Estado habrá incurrido en responsabilidad.

La labor de la Corte IDH es muy importante no solo por sus consecuencias tuitivas para los más desfavorecidos en el ámbito de su jurisdicción. Supone una ruptura con la concepción dominante de un Derecho que en la práctica se desentiende de quienes no pueden participar plenamente de las ventajas sociales, económicas, políticas e incluso jurídicas de la sociedad en la que viven por su situación de desigualdad y pobreza. En ese sentido, desde una perspectiva global y con independencia de la suerte que corra el proyecto de tratado del derecho al desarrollo, cabrá preguntarse seriamente por el alcance del DIDH y su capacidad para atribuir responsabilidad jurídico internacional si finalmente no logramos cumplir con el ODS 1 de la Agenda 2030 en un mundo con los recursos suficientes para ello.



## Bibliografía

- ABELLÁN HONRUBIA, V., «El Derecho internacional económico (I): La promoción del desarrollo», en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Tecnos, Madrid, 2017, pp. 729-747.
- AGUIRRE CASTRO, P. J. «Los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 67, 2018, pp. 155-203.
- ALONSO, J. A.; AGUIRRE, P. y SANTANDER, G., *El nuevo rostro de la cooperación internacional para el desarrollo. Actores y modalidades emergentes*, Catarata, Madrid, 2019.
- ALZA BARCO, C., «El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?», en RED DE DERECHOS HUMANOS Y EDUCACIÓN SUPERIOR, *Derechos humanos y políticas públicas*, Barcelona, 2014, pp. 52-78.
- AÑÓN, M. J., «Derechos sociales: inconsistencia de una visión compartimentada», en *Teoría de la Justicia y derechos fundamentales. Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba. Volumen III*, Dykinson, Madrid, 2008, pp. 21-46.
- ARAQUE, L. B. y CARPINTERO, K. G., «El fortalecimiento interpretativo de la Corte Interamericana en defensa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Reflexiones a partir del caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala», en Mariela MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2020, pp. 275-296.
- ARTS, K., «Inclusive sustainable development: a human rights perspective», *Current opinion in Environmental Sustainability*, núm. 24 (2017), pp. 58-62.

- ÁVILA SANTAMARÍA, R., «Los argumentos sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el caso Talía Gonzales Lluy vs. Ecuador: un antecedente del caso Cuscul Pivaral», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, pp. 216-219.
- BARCELLONA, P., «Los sujetos y las normas», en OLIVA, E., *Problemas de legitimidad del Estado social*, Trotta, Madrid, 1991, pp. 29-47.
- BARRACO, M.; COLMEGNA, P. y RONCONI, L., «Progresividad y no regresividad: reflexiones a la luz de las sentencias Poblete Vilches y Cuscul Pivaral de la Corte Interamericana de Derechos Humanos» en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2020, pp. 329-357.
- BAYEBSKY, A. F., «El principio de igualdad y no discriminación en el Derecho Internacional», *Human Rights Law Journal*, núm. 11 (1990), pp. 1-34.
- BERMEJO GARCÍA, R., «El derecho al desarrollo: origen, evolución y sus efectos en el Derecho internacional», en FERNÁNDEZ LIESA, D. R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E. (dirs.): *Empresas y derechos humanos*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 179-203.
- BONET PÉREZ, J., «Introducción general: presupuestos y dinamismo evolutivo de la exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales», en BONET PÉREZ, J. y LIJA FERNÁNDEZ, R. A., *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la Sociedad Internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Marcial Pons, Madrid, 2016, pp. 11-67.
- BUFACCHI, V., «Keeping human rights out of poverty», en EGAN, S. y CHADWICK, A. (eds.), *Poverty and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 23-34.
- BURGORGUE-LARSEN, L., «La política jurisprudencial de la Corte Interamericana en materia de derechos económicos y sociales: de la prudencia a la audacia», en MORALES ANTONIAZZI, M. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización del derecho a la salud Perspectivas a la luz del*

- caso Poblete de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2019, pp. 53-109.
- BUSTELO, P., «Desarrollo económico: del consenso al post consenso de Washington y más allá», en *Estudios en homenaje al profesor Francisco Bustelo*, Editorial Complutense, Madrid 2003, pp. 741-755.
- CALABUIG TORMO, C. y GÓMEZ-TORRES, M. L. (2010) (coord.). *La cooperación internacional para el desarrollo*, Universitat Politècnica de València, Valencia.
- CARDESA-SALZMANN, A. y PIGRAU SOLÉ, A., «La Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible. Una mirada crítica sobre su aportación a la gobernanza global en términos de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 69/1 (2017), pp. 279-285.
- CHINCHILLA, F. A.; PARRA VERA, O. y RENÉ CÁCERES, L., «Pobreza y Derechos Humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del sistema interamericano», en CAETANO, G. y CUÉLLAR, R. (eds.), *¿Quién responde por los derechos humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs desigualdad (2007-2011)*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 2012, pp. 13-155.
- COURTIS, C., «Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación», *Revista Derecho del Estado*, núm. 24 (2010), 105-142.
- COURTIS, C., «Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, vol. 48 (2008), pp. 157-202.
- CUÉLLAR M., R., «Los derechos humanos de los más pobres: una ruta por construir en el sistema interamericano», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 48 (2008), pp. 27-42.
- CUNEGO, A., *La evaluación de políticas de desarrollo a través de una perspectiva de derechos humanos*, Berg Institute, Bogotá-Otzenhausen-Madrid, 2016.
- DAÑINO, R., «The Legal Aspects of the World Bank's Work on Human Rights: Some Preliminary Thoughts» en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, pp. 510-524.

- DE SCHUTTER, O., «A human rights-based approach to measuring poverty», en DAVIS, M. F.; KJAERUM, M. y LYONS, A. (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 2-20.
- DÍAZ, E., *Estado de Derechos y sociedad democrática*, Taurus, Madrid, 1986.
- DÍAZ BARRADO, C. M., «La erradicación de la pobreza y los derechos humanos: un laberinto sin salida», *Derechos y libertades* núm. 38 (2018), pp. 17-52.
- DOZ COSTA, F., «Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales. Una descripción crítica de los marcos conceptuales», *Revista Internacional de derechos humanos*, núm. 90 (2008), pp. 87-115.
- DULITZKY, A. E. «Pobreza y derechos humanos en el Sistema Interamericano. Algunas aproximaciones preliminares», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 48 (2008), pp. 107-134.
- ELKINS, M.; FEENY, S. y PRENTICE, D., «Are Poverty Reduction Strategy Papers Associated with Reductions in Poverty and Improvements in Well-being?», *The Journal of Development Studies*, núm. 2 (2018), pp. 377-393.
- ESTRADA TANCK, D., *Nuevos horizontes en la protección internacional de los derechos económicos y sociales*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2022.
- ESTUPIÑÁN-SILVA, R., «La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología», en BURGORGUE-LARSEN, L.; MAUÉS, A. y SÁNCHEZ MOJICA, B. E. (coords.), *Derechos Humanos y Políticas Públicas*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2014, pp. 193-231.
- FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN, *Pobreza. XIV informe sobre derechos humanos*, Trama, Madrid, 2016.
- FELIPE BELTRÃO, J.; MONTEIRO DE BRITO FILHO, J. C.; GÓMEZ I.; PAJARES, E.; PAREDES, F. y ZÚÑIGA, Y., «Prólogo» a *Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Barcelona, 2014, pp.11-17.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., *Transformaciones del Derecho Internacional por los Objetivos de desarrollo sostenible*, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios a los Objetivos*

- de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2017, pp. 29-61.
- FERRAJOLI, L., «La igualdad y sus garantías», en RUIZ MIGUEL, A. y MACÍA MORRILLO, A. (eds.), *Desafíos de la igualdad, desafíos a la igualdad*, UAM y BOE, Madrid, 2009, pp. 311-325.
- FERRER MAC-GREGOR, E. *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2017.
- FERRERO HERNÁNDEZ, R., «Protección de la propiedad comunal indígena por la Corte Interamericana», *Revista IIDH*, núm. 63 (2016) pp. 65-104.
- FINEMAN, M. A. «Equality, Autonomy, and the Vulnerable Subject in Law and Politics», en FINEMAN, M. A. y GREAR, A. (eds.), *Vulnerability. Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Politics*, Farnham/Burlington, Ashgate, 2013, pp. 13-28.
- FINEMAN, M. A. «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition», *Yale Journal of Law & Feminism*, núm. 20 (2008), pp. 1-23.
- FINLAY, G., «China, extreme poverty and consequentialist theories of human rights», en EGAN, S. y CHADWICK, A. (eds.), *Poverty and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 38-53.
- FISS, O., «Grupos y la cláusula de la Igual Protección», en GARGARELLA, R. (comp.) *Derecho y grupos desaventajados*, Gedisa, Barcelona, 1999, pp. 137-167.
- GOLUB, S., «Less Law and Reform, More Politics and Enforcement: A civil Society Approach to Integrating Rights and Development» en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 297-324.
- GÓMEZ, T., «Salud y bienestar: niños, madres y enfermedades graves», en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y MANERO SALVADOR, A. (dirs.), *Análisis y comentarios a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2018, pp. 145-174.

- GÓMEZ GALÁN, M., «Introducción: La nueva sociedad global y sus necesidades ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo?», en GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A., *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 15-50.
- GÓMEZ ISA, F., *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.
- GÓMEZ ISA, F., «El Derecho al desarrollo. Luces y sombras», en CUBERO TRUYO, A. y MASBERNAT, P. (dirs.), *Protección del Medio Ambiente. Fiscalidad y otras medidas del Derecho al Desarrollo*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, pp. 47-70.
- GÓNGORA MERA, M., «Discriminación en clave interseccional: tendencias recientes en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, p. 399-427.
- GONZÁLEZ M. F., «La OEA y los derechos humanos después del advenimiento de los gobiernos civiles. Expectativas (in)satisfechas», *Revista de Derecho, Universidad del Norte* núm.16 (2001), pp. 1-103.
- JANUSZEWSKI, K. M. y NOWAK, M., «Poverty and political rights: an exercise of recovery from oblivion», en DAVIS, M. F.; KJAERUM, M. y Lyons, A. (eds.), *Research Handbook on Human Rights and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021.
- HABERMAS, J., *La constelación posnacional*, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 2000.
- HABERMAS, J. *La Constitución de Europa*, Trotta, Madrid, 2012.
- HADIPRAYITNO, I. I., «Poverty», en OHCHR *Realizing the Right to Development*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2013, pp. 137-147.
- IBÁÑEZ RIVAS, J. M., «La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Génesis de la innovadora jurisprudencia interamericana», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivaral de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, pp. 51-94.

- KLETZEL, G., «La Unidad DESC: una oportunidad estratégica para la CIDH», *Ideele Revista*, núm. 232 (2013).
- LEAL FILHO, W.; ORLOVIC LOVREN, V.; WILL, M.; LANGE SALVIA, A. y FRANKENBERGER, F., «Poverty: A central barrier to the implementation of the UN Sustainable Development Goals», *Environmental Science and Policy* vol. 125 (2021), pp. 96-104.
- LÚCAR OLIVEIRA, J. y SILVA SEBASTIÁN, N. M., «La Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED): una mirada desde el Perú», *Política y Sociedad*, núm. 59 (2022), pp. 1-10.
- MACNAUGHTON, G., «Is economic inequality a violation of human rights», en DAVIS, M. F.; KJAERUM, M. y LYONS, A. (eds.), *Research handbook on Human Rights and Poverty*, Edward Elgar, Cheltenham y Northampton, MA, 2021, pp. 53-68.
- MARKS, S. P.: «Poverty and human rights», en MOECKLI, D., SHAH, S., SIVAKUMARAN, S. y HARRIS, D. (eds.), *Textbook on International Human Rights Law*, Oxford University Press, 2017, pp. 597-618.
- MARTINÓN, R., «Social sustainability, agenda 2030 and human rights. An opportunity to reinforce economic, social and cultural rights in developed countries», *Ordine internazionale e diritti umani*, núm. 4 (2023), pp. 790-810.
- MARTINÓN, R., «La legitimidad normativa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como tribunal internacional», *Andamios*, núm. 42, 2020, pp. 121-145.
- MARTINÓN, R. (2018). «El activismo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Revista De Derecho Público*, núm. 89 (2018), pp. 93-124.
- MARTINÓN, R. y WENCES, I., «Corte Interamericana de Derechos Humanos y pobreza. Nuevas incursiones a la luz del caso Hacienda Brasil Verde», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. 10 (2021), pp. 169-201.
- MAWDSLEY, E.; FOURIE, E. y NAUTA, W., *Researching South Development Cooperation*, Routledge, Oxon-Nueva York, 2019.
- MCCLURE, J., *The legal construction of poverty: examining historic tensions between property rights and subsistence rights*, en EGAN, S. y CHADWICK,

- A. (eds.), *Poverty and human rights. Multidisciplinary Perspectives*, Edward Elgar, Cheltenham (UK), 2021.
- MELISH, T. J., «Rethinking the “Less as More” Thesis: Supranational Litigation of Economic Social, and Cultural Rights in the Americas», *N.Y.U. J. Int’L L. & Pol.*, núm. 39 (2007), pp. 171-343.
- MOYN, S., *Not Enough. Human rights in an Equal World*, Harvard University Press-Belknap Press, Cambridge (Massachusetts), 2018.
- NANKANI, G.; PAGE, J. y JUDGE, L. (2005), «Human Rights and Poverty Reduction Strategies: Moving Towards Convergence?», en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 475-497.
- PARRA VERA, O., «El Sistema Interamericano y el enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza. Algunas líneas de trabajo para las defensorías del pueblo», *Cuadernos electrónicos de derechos humanos y democracia*, núm. 5 (2009), pp. 83-104.
- PARRA VERA, O., «Derechos humanos y pobreza en el Sistema Interamericano», *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, núm. 56 (2012), pp. 273-320.
- PARRA VERA, Ó., «Responsabilidad del Estado por extrema pobreza», en VV. AA., *Seguridad humana. Una apuesta imprescindible*. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, 2015, pp. 189-227.
- PARRA VERA, Ó., «La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del Caso Lagos del Campo», en FERRER MAC-GREGOR, E.; MORALES ANTONIAZZI, M. y FLORES PANTOJA, R. (coords.), *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2018, pp. 181-234.
- PASQUALUCCI, J. M., «The Right to a Dignified Life (Vida Digna): The Integration of Economic and Social Rights with Civil and Political Rights in the Inter-American Human Rights System», *Hastings Int’l & Comp. L. Rev.* núm. 31, 1 (2008), pp. 1-32.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A.: «La protección de los derechos humanos y la cooperación al desarrollo», en *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 11 (1994), pp. 29-44.

## BIBLIOGRAFÍA

- PÉREZ, C., «Seguridad humana», *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* n.º 3 (2012-2013), pp. 167-173.
- PERRONE, C., «Direitos humanos e OEA. Processos e procedimentos», *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm. 6 (2015), pp. 69-87.
- PIOVESAN, F.; MORALES ANTONIAZZI, M. y CORTEZ DA CUNHA CRUZ, J., «La protección de derechos sociales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESC A El caso Cuscul Pivara de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020.
- POGGE, T., *La pobreza en el mundo y los derechos humanos*, Paidós, Barcelona, 2005.
- PRADO LALLANDE, J. P., «La ONU y el desarrollo: una reflexión crítica y propositiva», *Foro Internacional*, núm. 184 (2006), pp. 263-290.
- PRIETO SANCHÍS, L., «Los derechos sociales y el principio de igualdad sustantiva», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 22 (1995), pp. 9-57.
- RIVERA BASULTO, M. C., «Justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Después de Lagos del Campo, ¿qué sigue?», *Revista Interamericana de Derechos Humanos*, núm. 67 (2018), pp. 131-154.
- RIBOTTA, S., «Pobreza como decisión político-jurídica: pobreza como injusticia social», en FERNÁNDEZ BLANCO, C. y PEREIRA FREDES (eds.), *Derecho y pobreza*, Marcial Pons, Madrid, 2021, pp. 263-309.
- ROBINSON, M., «What Rights Can Add to Good Development Practice», en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 25-41.
- RONCONI, L., «Mucho ruido y pocos... DESC. Análisis del Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 12 (2016), pp. 119-131.
- ROSSI, J., «Obligación de progresividad, no regresividad y máximo de los recursos disponibles. Puntos de encuentro y desencuentro entre la Corte Interamericana y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Cultu-

- rales de las Naciones Unidas» en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivara de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro, 2020, pp. 357-398.
- SABA, R., *Pobreza, derechos y desigualdad estructural*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Electoral del Distrito Federal, México D.F., 2012.
- SAHUÍ, A., «Derechos humanos y grupos desaventajados en el marco del Estado constitucional», *Perspectivas Internacionales*, núm. 11 (2015), pp. 147-182.
- SANAHUJA, J. A., «Del interés nacional a la ciudadanía global: la ayuda al desarrollo y las transformaciones de la sociedad internacional», en GÓMEZ GALÁN, M. y SANAHUJA, J. A., *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención*, CIDEAL, Madrid, 2001, pp. 51-115.
- SANAHUJA, J. A., «Las nuevas geografías de la pobreza y la desigualdad y las metas de desarrollo global post-2015», *Anuario CEIPAZ 2013-2014* (2014), pp. 61-100.
- SEN, A., «¿Igualdad de qué?», en RAWLS, J.; SEN, A. y otros, *Libertad, igualdad y derecho. Las conferencias Tanner sobre filosofía moral*, Planeta Agostini, Barcelona, 1994, pp. 135-156.
- SEN, A., *Desarrollo y libertad*, Planeta, Barcelona, 2000.
- SERRANO GUZMÁN, S., «Comentarios sobre el giro jurisprudencial de la Corte Interamericana en materia de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales a la luz de seis sentencias emitidas entre 2017 y 2019», en MORALES ANTONIAZZI, M.; RONCONI, L. y CLÉRICO, L. (coords.), *Interamericanización de los DESCAs. El caso Cuscul Pivara de la Corte IDH*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Querétaro (México), 2020, pp. 95-152.
- STEWART, F. y WANG, M., «Poverty Reduction Strategies Papers within the Human Rights Perspective» en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. p. 447-474.
- TEITELBAUM, A., «Observaciones al informe de John Ruggie», *América Latina en Movimiento*, 2007.

## BIBLIOGRAFÍA

- TEITELBAUM, A., *La crisis actual del derecho al desarrollo*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2000.
- UNCETA, K. y YOLDI, P., *La cooperación al desarrollo: surgimiento y evolución histórica*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2000.
- UNCETA, K.; MARTÍNEZ, I. Y GUTIÉRREZ GOIRIA, J., «De la cooperación al desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo», *Cuadernos de trabajo del Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional* núm. 86 (2021), pp. 3-88.
- VENTURA ROBLES, M., *Estudios sobre el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, M. Ventura R., San José de Costa Rica, 2007.
- VERDIALES LÓPEZ, D. M., *La importancia del enfoque de los derechos humanos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, en FERNÁNDEZ LIESA, C. R. y DÍAZ BARROSO, C. M. (dirs.), VERDIALES LÓPEZ, D. M. (coord.), *Objetivos de Desarrollo Sostenible y derechos humanos: paz, justicia e instituciones sólidas / Derechos humanos y empresas*, Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 2018, pp. 75-90.
- WAGNER, L. J. y SATTELBERGER, J., «How does the 2030 Agenda relate to human rights?», *KfW Development Research. Development in Brief*, núm. 12 (2017).
- WINKLER, I. T. y WILLIAMS, C., *The Sustainable Development Goals and human rights: a critical early review*, *The International Journal of Human Rights*, núm. 21 (2017), pp. 1023-1028.
- WOLFENSOHN, J. D., «Some Reflections on Human Rights and Development», en ALSTON, P. y ROBINSON, M. (eds.), *Human Rights and Development. Towards Mutual Reinforcement*, Oxford University Press, Nueva York, 2005, pp. 19-24.







# Guía de uso

¡ENHORABUENA!

ACABAS DE ADQUIRIR UNA OBRA QUE **INCLUYE LA VERSIÓN ELECTRÓNICA.**  
APROVÉCHATE DE TODAS LAS FUNCIONALIDADES.



**ACCESO INTERACTIVO A LOS MEJORES  
LIBROS JURÍDICOS**

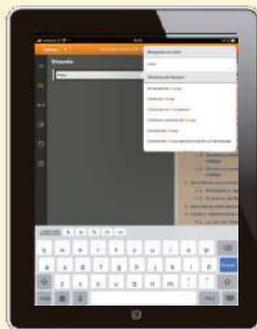
III ARANZADI

# FUNCIONALIDADES



## SELECCIONA Y DESTACA TEXTOS

Crea anotaciones y escoge los colores para organizar tus notas y subrayados.



## USA EL TESAURO PARA ENCONTRAR INFORMACIÓN

Al comenzar a escribir un término, aparecerán las distintas coincidencias del índice del Tesauro relacionadas con el término buscado.



## HISTÓRICO DE NAVEGACIÓN

Vuelve a las páginas por las que ya has navegado.



## ORDENAR

Ordena tu biblioteca por: Título (orden alfabético), tipo (libros y revistas), editorial, jurisdicción o área del Derecho.



## CONFIGURACIÓN Y PREFERENCIAS

Escoge la apariencia de tus libros y revistas cambiando la fuente del texto, el tamaño de los caracteres, el espaciado entre líneas o la relación de colores.



## MARCADORES DE PÁGINA

Crea un marcador de página en el libro tocando en el icono de Marcador de página situado en el extremo superior derecho de la página.



## BÚSQUEDA EN LA BIBLIOTECA

Busca en todos tus libros y obtén resultados con los libros y revistas donde los términos fueron encontrados y las veces que aparecen en cada obra.



## IMPORTACIÓN DE ANOTACIONES A UNA NUEVA EDICIÓN

Transfiere todas sus anotaciones y marcadores de manera automática a través de esta funcionalidad.



## SUMARIO NAVEGABLE

Sumario con accesos directos al contenido.

**INFORMACIÓN IMPORTANTE:** Si has recibido previamente un correo electrónico deberás seguir los pasos que en él se detallan.

Estimado/a cliente/a,

Para acceder a la versión electrónica de este libro, por favor, accede a **<http://onepass.aranzadi.es>**

Tras acceder a la página citada, introduce tu dirección de correo electrónico (\*) y el código que encontrarás en el interior de la cubierta del libro.

A continuación pulsa enviar.

Si te has registrado anteriormente en OnePass, en la siguiente pantalla se te pedirá que introduzcas el NIF asociado al correo electrónico.

Finalmente, te aparecerá un mensaje de confirmación y recibirás un correo electrónico confirmando la disponibilidad de la obra en tu biblioteca.



The screenshot shows a registration form titled "DATOS PERSONALES Y DE REGISTRO". It includes fields for "NIF" and "País" (with "España" selected). Below the fields are "Enviar" and "Cancelar" buttons. A small image of a book is visible on the right side of the form. At the bottom, there is a copyright notice "© 2012 Aranzadi" and the "ARANZADI" logo.

Si es la primera vez que te registras en **OnePass**, deberás cumplimentar los datos para crear tu cuenta y poder acceder a tu libro electrónico.

- Los campos **“Nombre de usuario”** y **“Contraseña”** son los datos que utilizarás para acceder a las obras que tienes disponibles a través del navegador en la ruta [www.proview.thomsonreuters.com](http://www.proview.thomsonreuters.com)



## Servicio de Atención al Cliente

Ante cualquier incidencia en el proceso de registro de la obra no dudes en ponerte en contacto con nuestro Servicio de Atención al Cliente. Para ello accede a nuestro Portal Corporativo y una vez allí en el apartado del Centro de Atención al Cliente selecciona la opción de Acceso a Soporte para no Suscriptores (compra de Publicaciones).

