



ELIZABETH SALMÓN G.

Profesora de Derecho internacional y Coordinadora de la Maestría en Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Dirección: Pontificia Universidad Católica del Perú Departamento de Derecho
Av. Universitaria s/n cdra. 18 - San Miguel Lima - Perú

Email: esalmon@pucp.edu.pe

RESUMEN

La finalidad de este artículo consiste en acercarnos hacia una posible fundamentación jurídica de la lucha contra la pobreza, incluso en contextos post conflicto, que tenga en cuenta un principio del orden internacional contemporáneo y de los derechos humanos.

ABSTRACT

This article proposes to find a possible legal basis for the fight against poverty, even in post-conflict contexts, taking into consideration the principle of human rights and the contemporary international order.

RESUMO

Este artigo tem como finalidade procurar por uma possível fundamentação jurídica da luta contra a pobreza, inclusive em contextos pós-conflito, levando em consideração o princípio dos direitos humanos e da ordem internacional contemporânea.

Original en español.

PALABRAS CLAVES

Concepto de pobreza – Desarrollo – Conflicto armado – Derechos humanos – Lucha contra la pobreza



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en <www.surjournal.org>.

EL LARGO CAMINO DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y SU ESPERANZADOR ENCUENTRO CON LOS DERECHOS HUMANOS¹

Elizabeth Salmón G.

En tiempos donde toda la discusión parece a veces centrarse en la denominada “guerra contra el terrorismo”, el debate sobre otra guerra también trascendental, contra la pobreza, ha sido dejado de lado. Esto a pesar de la enorme importancia de acabar con un flagelo que afecta todos los ámbitos de la existencia humana.

Esta falta de atención se ha hecho también evidente en el ámbito jurídico. En efecto, la fundamentación de la lucha contra la pobreza se ha mantenido constantemente aislada del debate legal a pesar de la intensa relación que existe entre situación de pobreza y efectivo disfrute de los derechos humanos. En este sentido, la finalidad de este artículo consiste justamente en acercarnos hacia una posible fundamentación jurídica de la lucha contra la pobreza, incluso en contextos post conflicto, que tenga en cuenta un principio constitucional del orden internacional contemporáneo, que es el respeto de todos los derechos humanos.

Fases en la lucha contra la pobreza

Ciertamente la comprensión misma del fenómeno de la pobreza resulta controversial y compleja puesto que encierra diversos problemas y dimensiones. Adicionalmente, no se trata de un concepto estático, sino que como bien señala Nowak, los conceptos de pobreza y desarrollo, así como su relación con los derechos humanos han ido cambiando a través del tiempo.²

En efecto, en un primer momento, este concepto se enfocó desde una

Ver las notas del texto a partir de la página 168.

visión puramente económica. La pobreza hasta los años setenta era entendida como la falta significativa de recursos. Todavía se entendía que el libre mercado traería consigo el desarrollo económico capaz de resolver la pobreza. No obstante, la aplicación de estas políticas económicas generaron un aumento del índice de pobreza y que se produjeran nuevas violaciones a los derechos humanos en nombre del mercado y de las políticas de los Estados del norte, propensos a apoyar gobiernos dictatoriales del sur, siempre y cuando colaborasen con esas políticas.

Una segunda etapa se inició a finales de los setenta, a partir del enfoque del “derecho al desarrollo” y del “derecho del desarrollo”. De esta manera, la Carta de la Organización para la Unidad Africana (hoy Unión Africana), elaborada en 1981, incluía en su artículo 22° la idea de un nuevo orden económico internacional más justo y humano. La idea de desarrollo se perfiló entonces como un derecho inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y los pueblos debían participar, contribuir y disfrutar del desarrollo económico, social, cultural y político en el que todos los derechos humanos se cumplen a cabalidad.

Finalmente, durante la década de los noventa, la lucha contra la pobreza se enfocó a partir de la condicionalidad de la cooperación internacional en la promoción de los derechos humanos. Dicha condicionalidad se orientó en dos sentidos: una condicionalidad negativa, que implicaba no cooperar con gobiernos que violasen los derechos humanos de forma grave y sistemática; y una condicionalidad positiva, que implicaba el compromiso de colaborar en programas de promoción y difusión de los derechos humanos y la democratización en Estados que fuesen respetuosos de los derechos humanos.

La pobreza como fenómeno multidimensional: definiciones y aportes del enfoque basado en derechos humanos

Este cambio de paradigmas y enfoques en la comprensión de la pobreza se refleja también en lo dicho por el Banco Mundial, que en el año 2000 señaló que “de los 6 billones de personas, 2.8 viven con menos de 2 dólares al día y 1.2 billones con menos de 1 dólar al día. 6 niños de cada 100 no llegan al primer año de vida y 8 no sobreviven a los 5 años. De los que llegan a la edad escolar, 9 niños y 14 niñas de cada 100 no van a la escuela primaria”.³ Estos datos nos permiten apreciar que el concepto de pobreza va más allá de una concepción tradicional relacionada con bajos ingresos y consumo, y que abarca también otros estándares como la salud y la educación.

De la misma manera, la pobreza definida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante PNUD), como “una situación que impide al individuo o a la familia satisfacer una o más necesidades básicas y

participar plenamente en la vida social”,⁴ se caracteriza por ser un fenómeno fundamentalmente económico, pero que reconoce siempre la existencia de dimensiones sociales, políticas y culturales en el concepto.⁵

Sin embargo, hoy en día no sólo se habla de pobreza, sino también de “extrema pobreza”, una categoría que a simple vista connota una situación más compleja y grave, que requiere de una atención prioritaria. De acuerdo con lo señalado por el Experto Independiente de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Extrema Pobreza, Arjun Sengupta,⁶ la diferencia entre pobreza y extrema pobreza es esencialmente un tema de gradación que implica un menor acceso a bienes y servicios, que a su vez, como señala el PNUD, no permite satisfacer las necesidades básicas de supervivencia.⁷ En el mismo sentido, Sengupta señala que la extrema pobreza se caracteriza por ser “una combinación de varios factores –escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social– que incluye las nociones de precariedad y privación de capacidades”. Ello trae como consecuencia la exclusión social de las personas, lo que se traduce en una restricción de la categoría de ciudadano y por ende, de su condición de sujeto de Derecho, lo cual trae como consecuencia la negación de sus derechos y libertades fundamentales.⁸

De la misma forma, el Grupo de Expertos *ad hoc* de las Naciones Unidas creado para la Elaboración de Principios Rectores sobre la Aplicación de las Normas Vigentes sobre Derechos Humanos en el Contexto de Extrema Pobreza (en adelante Grupo de Expertos) ha señalado que las organizaciones internacionales y las instituciones especializadas han llegado a un consenso sobre el concepto de “extrema pobreza”, el cual se entendería como “una negación de los derechos fundamentales de la persona humana [que] impide la realización efectiva de los derechos humanos”.⁹ Con lo cual, la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos.¹⁰

Se entiende así que la extrema pobreza no sólo está referida a un problema económico, sino a uno más complejo que abarca diferentes esferas, como la social y la cultural, convirtiéndose también en un problema político,¹¹ que afecta directamente el desarrollo humano y, por tanto, la satisfacción de los derechos humanos.

En este sentido, al decir del Grupo de Expertos, el problema debe enfrentarse inicialmente desde la extrema pobreza. Por ello, cualquier estrategia pensada con miras a solucionar este problema, deberá concentrarse en ésta como punto de apoyo para el restablecimiento de los derechos de las personas y las poblaciones más excluidas y a menudo más ignoradas.¹²

A partir de la conjugación de todas estas afirmaciones, resulta posible apuntar hacia una definición de la pobreza enmarcada en los derechos humanos. El Informe PNUD del año 2000 introdujo en esta línea un concepto de *desarrollo humano*, donde estableció que éste va más allá del ingreso y

crecimiento económico, para abarcar las potencialidades y capacidades de la población. Este desarrollo es el resultado de un proceso que incorpora factores sociales, económicos, demográficos, políticos, ambientales y culturales, en el cual participan de manera activa y comprometida los diferentes actores sociales.¹³ Desde este enfoque, la pobreza aparece como la ausencia o negación del desarrollo humano, en la medida que éste es un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, ampliando sus opciones y oportunidades.

Se puede entonces concluir que el problema de la pobreza puede ser presentado desde dos perspectivas diferentes: una primera, denominada “pobreza en los ingresos”, referida básicamente a la falta de ingresos para satisfacer las necesidades mínimas, y, una segunda, la “pobreza humana”, relacionada con la falta de capacidades básicas, como son la malnutrición, enfermedades, entre otras. Esta postura ha sido adoptada por Amartya Sen, quien considera que la pobreza, antes que una situación de bajos ingresos, debe ser vista como una privación de las capacidades básicas, aunque reconociendo que la falta de ingresos es una de las principales causas de la pobreza.¹⁴

Desde esta perspectiva, los recursos económicos son la condición necesaria para satisfacer estas condiciones mínimas y, por tanto, desarrollar tales capacidades. No obstante, debe tenerse en cuenta que no toda falta de capacidades debe ser considerada como pobreza. En primer lugar, porque sólo deben considerarse aquellas capacidades básicas y, en segundo lugar, porque si la ausencia de estas condiciones estuviese dada por motivos ajenos a los económicos (por ejemplo, por un problema de salud permanente), no se podría concluir que estamos frente a una condición de pobreza, sino a un bajo nivel de bienestar general. En términos generales, para que podamos hablar de pobreza, debemos referirnos a la falta de capacidades que son consideradas básicas por la sociedad, a la vez que la falta de disposición de recursos debe jugar un papel importante en la cadena causal que genera ese bajo nivel de bienestar.¹⁵

Precisamente para combatir la pobreza, se hace necesario postular la efectiva aplicación y garantía de los derechos humanos. Un primer vínculo entre los derechos humanos y la pobreza, se encuentra en la discriminación a la que son sometidas las personas en situación de pobreza. Esta discriminación es la que contribuye a la marginación social, y alimenta el círculo vicioso por el cual el pobre nunca dejará de ser pobre: porque no tiene las oportunidades para salir de dicha situación.¹⁶

Este primer acercamiento nos permite, a su vez, comprender la relación que la pobreza guarda con otros elementos. La discriminación por situación de pobreza ciertamente atenta contra sus derechos humanos, pero esta discriminación es, en todo caso, una violación a sus derechos sobreviniente a otras afectaciones que son las que han colocado a esta persona en situación de

pobreza. En efecto, la discriminación es, sin que con ello intentemos en forma alguna justificarla, la “consecuencia” –irrazonable– de una situación a la que ha llegado una persona por la afectación de otros derechos, o mejor dicho, la discriminación puede ocasionar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación.¹⁷

Los derechos afectados por la condición de pobreza, o dicho en otros términos, cuya afectación puede llevar a una situación de pobreza, son de diferente naturaleza: tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales. En este sentido, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995, señaló la 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.¹⁸

Podemos entonces referirnos a la alimentación, al vestido, al trabajo, a la vivienda y a la educación como los derechos que se encuentran relacionados con la exclusión de la pobreza, cuya afectación trae como consecuencia la vulneración del derecho más básico de todos: el derecho a la vida.

Y es que la afectación del derecho a la vida –entendiéndola como vida digna– contribuye a una situación de pobreza y viceversa, la cual se ve reflejada en las grandes cifras relacionadas con la mortalidad producto de la situación de pobreza.¹⁹ Pero el derecho a la vida²⁰ también se ve afectado cuando, sin que se provoque o tolere la muerte de las personas, se atenta contra la “calidad de vida”, noción que ha sido desarrollada por la jurisprudencia internacional en los últimos años. De esta manera, la afectación de este derecho se produce de dos formas diferentes: (i) como una consecuencia ante la falta de cumplimiento de otros de los derechos a los que nos hemos referido; y, (ii) como una afectación directa, junto con los demás derechos, a la llamada “calidad de vida” a la que tienen derecho todas las personas.

El primer tipo de afectación se produce cuando producto de la situación de pobreza que afecta a las personas se produce la muerte de muchas de ellas.²¹ Sin embargo, no se debe descuidar la otra dimensión de este derecho que es aquella referida a una “vida digna” o a una adecuada “calidad de vida”. Estos términos están referidos al hecho de que no basta con que el Estado garantice a todas las personas la no privación arbitraria de su vida, sino que debe estar en posibilidades de garantizar una vida en la que las personas puedan tener las posibilidades de desarrollarse y gozar de las comodidades mínimas, como son justamente la atención de salud, la educación, el acceso a un trabajo digno, entre otros. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunció en el caso Villagrán Morales de la siguiente manera:

[...] En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.²²

De la misma manera se ha pronunciado el ya mencionado Grupo de Expertos al señalar que:

En lo que respecta a la amenaza que para el derecho a la vida supone la extrema pobreza, el Grupo de Expertos ad hoc señala que la consideración del derecho a la vida en las jurisprudencias regionales, al igual que en la jurisprudencia internacional, evoluciona hacia unos planteamientos que, más allá de la supervivencia biológica, vinculan ese derecho a una existencia digna de acuerdo con el enfoque adoptado en sucesivas resoluciones por la Comisión de Derechos Humanos.²³

De esta manera, al privarse a gran parte de la población del acceso a servicios considerados básicos para el desarrollo humano se les está privando de una adecuada calidad de vida, ya que sin una vivienda adecuada, sin vestido, sin agua potable y sin abrigo, una persona no podrá desenvolverse normalmente en la sociedad.

Tal y como lo han señalado Cançado Trindade y Abreu Burelli, en sus votos concurrentes a la sentencia de fondo en el caso Villagrán Morales, la calidad de vida 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, lo que ilustra la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.²⁴ De esta manera, si bien la pobreza no estará en directa relación con la afectación de todos los derechos humanos, dado el carácter indivisible de éstos, será necesaria una estrategia global para combatirla.²⁵

Dentro de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, resulta errada la práctica de los Estados de considerarlos como normas programáticas y cuyo desarrollo inmediato no es posible porque implican el uso de recursos económicos para su cumplimiento. Tal como lo ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC), si bien la plena realización de los derechos puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve posterior a la entrada en vigor del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).²⁶ En razón de

ello es que el argumento de la progresividad, para evitar implementar estos derechos resulta discutible. Todos estos derechos involucrados, como son el derecho a la salud o a la vivienda, juegan un rol muy importante en la lucha contra la pobreza, por lo cual no se puede permitir que los Estados incumplan sus obligaciones internacionales bajo dichos argumentos.

En el ámbito peruano, dicho razonamiento fue sostenido por el Tribunal Constitucional en la sentencia 2945-2003-AA/TC, que otorgó protección a una persona con VIH/SIDA, amparando su derecho a la provisión constante de los medicamentos necesarios para su tratamiento. De esta manera, se contradijo lo aducido por el Estado, en el sentido de que el derecho a la salud era una norma programática, por lo cual no se encontraba obligado a prestar atención sanitaria ni a facilitar medicamentos de forma gratuita. Al respecto, el Tribunal Constitucional en la misma sentencia, señaló que en los derechos sociales se deben reconocer también principios como la solidaridad y el respeto a la dignidad de la persona, los que además, constituyen pilares fundamentales del Estado Social de Derecho.²⁷

Asimismo, no es completamente correcta la idea de que, de un lado, la implementación de derechos económicos, sociales y culturales demandará siempre del Estado grandes inversiones y, de otro la implementación de los derechos civiles y políticos demandará sólo que el Estado se abstenga de realizar conductas prohibidas en los tratados.. Al respecto, debe observarse, tal como lo ha señalado el CDESC, que muchos de los derechos económicos, sociales y culturales son susceptibles de una inmediata implementación. Este es el caso, por ejemplo, el derecho a una igual remuneración por un igual trabajo, el derecho a fundar y afiliarse a sindicatos, el derecho de los padres a elegir las escuelas de sus hijos, entre otros.²⁸

Todos estos derechos encuentran su punto de convergencia en un valor superior, la dignidad de la persona. Este valor está contemplado en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; y reconocido en numerosas oportunidades por diferentes documentos internacionales, como son las Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos No. 2002/30²⁹ y No. 2005/16.³⁰ Estas resoluciones establecen que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación a la dignidad humana. En el mismo sentido, se ha pronunciado la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución No. 59/186.³¹

Los derechos humanos buscan funcionar así como una especie de garantía que evite que se llegue a una situación de pobreza que afecte la dignidad humana y genere situaciones excluyentes. De este modo, las políticas de lucha contra la pobreza serán más efectivas en la medida que estén basadas en los derechos humanos.³² En consecuencia, corresponde a los Estados, encargados de promover y garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos humanos,

implementar adecuadamente los derechos más básicos, de forma tal, que se otorgue a las personas una vida digna. Con dicho objetivo, es necesario partir, en primer lugar, del reconocimiento de derechos del pobre, y de obligaciones de los gobiernos y de la comunidad internacional.³³

Sin embargo, no todos los derechos humanos podrán ser incluidos en el mínimo requerido para la erradicación de la pobreza, sino sólo aquellos considerados esenciales para que toda persona pueda desarrollar básicamente sus capacidades.³⁴ Entre éstos, como lo señala el CDESC, se encuentran los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación.³⁵ Se trata en definitiva de los derechos humanos que consisten en un estándar mínimo de satisfacción de condiciones para la vida.

La lucha contra la pobreza en un contexto post-conflicto

La lucha de los Estados y la comunidad internacional por otorgar a cada persona los derechos humanos que constituyan un estándar mínimo de satisfacción de condiciones para su vida, se torna aún más compleja cuando coexiste con las secuelas de un conflicto armado.

En efecto, de acuerdo con un informe preparado por Jane Alexander para el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), los efectos de un conflicto en los niveles de pobreza incluyen la obstaculización del crecimiento económico y la productividad en la esfera macroeconómica, así como la destrucción de las instituciones estatales y la infraestructura pública. Desde una perspectiva microeconómica, los individuos y las comunidades experimentan una creciente inseguridad, pérdida de bienes y de trabajo, así como una disminución en el acceso a servicios públicos esenciales.³⁶

Asimismo, el informe señala que las violaciones de los derechos humanos cometidas durante un conflicto están inexorablemente ligadas a la potenciación de la pobreza.³⁷ Es decir, aquellas personas que se encuentran en una situación de pobreza –y más aún pobreza extrema– son más vulnerables a que sus derechos humanos sean violados en un escenario de conflicto armado. En este mismo sentido, los Principios de Limburgo de las Naciones Unidas sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1987, establecen en su parágrafo 65 que “[l]a violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales socava la verdadera seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales [...]”.

En relación al caso peruano, esta afirmación se ve reforzada por lo establecido por la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú (CVR)³⁸ en su Informe Final:

Existió una evidente relación entre exclusión social e intensidad de la violencia. No fue casual que cuatro de los [lugares] más afectados por el conflicto armado interno sean ubicados por diferentes estudios [...] dentro de la lista de los cinco [...] más pobres del país. [...] Ello no significa que la pobreza sea la causa principal del conflicto; sin embargo, sí es posible afirmar que cuando se desata un proceso de violencia armada, los sectores sociales menos favorecidos resultan los más vulnerables y afectados.³⁹

Por otro lado, es también posible afirmar que las violaciones de los derechos humanos perpetradas en el marco del conflicto armado peruano fueron a su vez generadoras de pobreza, lo cual se evidencia, por ejemplo, en los diversos casos de desplazamiento forzoso, arrasamientos y saqueos de comunidades investigados por la CVR.⁴⁰

Entonces, es correcto señalar que existió, en primer lugar, una estrecha relación entre la pobreza y las causas del conflicto armado peruano (si bien la CVR no señaló a la pobreza como causante principal del conflicto armado, sí reconoció que fue “uno de los factores que contribuyó a encenderlo y como el telón del fondo sobre el cual se desarrolló ese drama”);⁴¹ en segundo lugar, existió también una relación entre la pobreza y el desarrollo de dicho conflicto, es decir, la intensidad de la violencia varió de acuerdo a si la población involucrada era más o menos pobre; y, finalmente, hay una fuerte relación entre la pobreza y la fase posterior a la finalización del conflicto armado.

En efecto, la violencia desplegada durante veinte años profundizó las graves condiciones económicas, sociales y culturales preexistentes en el país, sobre todo en el sector rural. De acuerdo a la CVR,

[e]l conflicto armado interno paralizó el proceso de desarrollo del mundo rural, y dejó graves secuelas en la estructura productiva, la organización social, las instituciones educativas y los proyectos de vida de las poblaciones afectadas. Sumadas estas repercusiones a las [...] [producidas por] la pérdida del capital humano y el saqueo y destrucción de los bienes de las comunidades, resulta posible concluir que el proceso de la violencia dejó un panorama económico desolador, con una inmensa cantidad de personas afectadas, con respecto a las cuales la sociedad y el Estado tienen una deuda de reparación.⁴²

En este sentido, otorgar reparaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos se erige como un mecanismo complementario a las medidas de justicia tradicional, especialmente como una forma de restaurar la dignidad humana y reponer el daño causado por estas violaciones.⁴³ Asimismo, de acuerdo a lo señalado por la Corte Internacional de Justicia, “es un principio

de derecho internacional (léase concepción general de derecho) que toda violación de un compromiso internacional implica la obligación de reparar de una forma adecuada”:⁴⁴ las violaciones de derechos humanos perpetradas por el Estado peruano –ya sea por acción u omisión–⁴⁵ durante el conflicto armado, configuraron violaciones a los compromisos adquiridos por aquel en virtud del PIDCP, el PIDESC y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros instrumentos internacionales.

Es por ello que la CVR presentó junto a su Informe Final, el Plan Integral de Reparaciones (PIR).⁴⁶ El Plan buscó reparar violaciones de los derechos civiles y políticos; sin embargo, la práctica tanto nacional⁴⁷ como internacional⁴⁸ en materia de reparaciones ha demostrado que estos no pueden resarcirse sin tomar en cuenta aspectos relacionados con derechos económicos, sociales y culturales.⁴⁹

En consecuencia, si bien la CVR no tuvo la intención de presentar al PIR como una respuesta a violaciones de ambos tipos de derechos, su implementación ha demostrado que la división entre ambos es en extremo dificultosa.⁵⁰

[E]l ‘desarrollo’ generalmente se traduce en programas y proyectos que construyen la infraestructura social y económica de comunidades locales, [...] mientras que las reparaciones buscan reparar un daño sufrido como consecuencia de la violación de derechos humanos. En algunos casos, el contenido de las reparaciones puede parecerse a medidas similares a las de desarrollo, pero las reparaciones también contemplan otras medidas tales como la compensación monetaria, la restitución de derechos y las reparaciones simbólicas, entre otras, que no necesariamente se asemejan a programas de desarrollo, y que emanan con mayor claridad la intención de ‘reparar’ el daño causado.⁵¹

Por su parte, la Corte Interamericana ha emitido un concepto de reparación en el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos:

La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución [restitutio in integrum], la cual consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto posible [...], cabe al tribunal internacional determinar una serie de medidas para, además de garantizar los derechos conculcados, reparar las consecuencias que las infracciones produjeron, así como establecer el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados.⁵²

En este sentido, de acuerdo a Guillerot, el PIR no debe convertirse en una

forma de curar los problemas estructurales, sociales y económicos del país. Por el contrario, el Estado tiene dos obligaciones distintas con la población. Por un lado, obligaciones sociales más allá de la existencia de un conflicto o de una condición de víctima, que cumple a través de programas gubernamentales de inversión social en salud, educación o vivienda. Por otro, la obligación de reparar a las víctimas del conflicto armado interno, la cual debe cumplir a través de la implementación de un plan de reparaciones, combinando adecuadamente medidas simbólicas y materiales, de carácter individual y colectivo.⁵³

Por ejemplo, el Estado peruano emitió la Ley N° 28592, Ley de creación del Plan Integral de Reparaciones el 28 de julio de 2005, en base a las recomendaciones de la CVR y publicó el 6 de julio de 2006 el Decreto Supremo 015-2006-JUS, Reglamento de la referida Ley. Si bien el Reglamento cubrió un punto no previsto en la Ley al establecer un programa de reparaciones económicas individuales,⁵⁴ éstas no han sido otorgadas hasta el momento; por el contrario, la mayor parte de las reparaciones otorgadas por el gobierno han tomado como base la Ley N° 28592, y se han traducido en reparaciones colectivas o simbólicas, tales como parques conmemorativos y programas generales de salud y educación.⁵⁵

Dichas medidas se asemejan más a políticas de desarrollo promotoras de derechos económicos, sociales y culturales –de los que la población es titular más allá de la existencia o no de un conflicto armado– que a reparaciones *per se*, lo cual genera una distorsión tanto de los derechos económicos, sociales y culturales, como de la figura de las reparaciones. En lugar del cumplimiento por parte del Estado de su obligación de reparar a las víctimas del conflicto armado, se produce la anulación de dicha obligación al pretender que se considere cumplida con el reconocimiento y fomento de derechos económicos, sociales y culturales de los que toda persona, víctima o no de un conflicto, es titular.

De esta manera, se produce una tercera afectación a las personas que se encontraban en situación de pobreza con anterioridad al inicio del conflicto. La primera tuvo lugar, como señalamos en el acápite anterior, cuando se produjo la violación de los derechos que la condujeron en un primer momento a la situación de pobreza; la segunda, cuando precisamente por motivo de dicha situación y de la exclusión social en la que se encontraban, fueron los más intensamente afectados por la violencia armada –tanto en sus derechos civiles y políticos como en sus derechos económicos, sociales y culturales–; y, la tercera, cuando el Estado no reconoce verdaderamente que, además de ser titulares de derechos económicos, sociales y culturales, son titulares adicionalmente, como víctimas del conflicto, del derecho a la reparación.

Cambio de paradigma y surgimiento de obligaciones internacionales en un contexto de globalización

El esquema que ha venido siendo utilizado tradicionalmente como herramienta en la lucha contra la pobreza, tanto en contextos de “paz” como en contextos de post-conflicto, no ha resultado eficaz. En este sentido, resulta necesario conjugar dicha visión con una mucho más amplia que guarde una estrecha relación con los derechos humanos, de forma tal, que adquiriera una dimensión jurídica de primer orden.

Plantear el tema en términos de obligaciones jurídicas permite al menos dos cosas. En primer lugar, que se hable no sólo de necesidades sino también de derechos, lo cual implica que se genere una verdadera incidencia de los derechos humanos en las políticas públicas, es decir, que las voces de los pobres sean escuchadas (*empowerment of the poor*) y, en segundo lugar, que nos posibilite también hablar sobre la existencia de deberes.

En este sentido, conforme a lo señalado por el Grupo de Expertos,⁵⁶ es posible afirmar que la efectiva reducción de la pobreza no es posible si no se faculta a los pobres para participar de las políticas orientadas a este objetivo, y ello pasa por reconocerlos como sujetos de derechos. Así, la reducción de la pobreza, más que una obligación moral, podría configurarse como una obligación legal.

Sin embargo, dicha obligación legal debe ser diferenciada de la obligación del Estado de reparar a las víctimas de un conflicto armado. Como hemos señalado, existe una clara relación entre el grado de pobreza en el que se encuentra una persona y la intensidad de la violencia en la que se ve inmersa en un contexto de conflicto armado. Por lo tanto, es frecuente –y así lo demuestra la experiencia peruana–, que la mayor parte de víctimas en un conflicto sea precisamente la población más pobre.

Si bien en muchas ocasiones las reparaciones colectivas pueden tener similitudes con los programas de desarrollo orientados a satisfacer los DESC, asumir la identidad entre ambos tipos de obligaciones resulta una grave afectación de los derechos de las víctimas que viven en situación de pobreza: la anulación de su derecho a la reparación, lo cual no hace más que perennizar el círculo vicioso que la pobreza genera.

Asimismo, cabe señalar que las obligaciones derivadas de los derechos deben ser analizadas en relación con las obligaciones de respetar, proteger y satisfacer dichos derechos. El deber de respetar implica el deber de no afectar directa o indirectamente el disfrute de los derechos humanos. El deber de proteger requiere la adopción de medidas con miras a prevenir los abusos por parte de terceros. El deber de satisfacer, finalmente, consiste en la obligación de adoptar las medidas legislativas, administrativas y otras medidas orientadas a la realización de los derechos.⁵⁷

Por otro lado, no se puede dejar de considerar que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos reconoce la interdependencia de los derechos, por lo que el disfrute de ciertos derechos estará condicionado por la satisfacción de otros mínimos, como son aquellos que eviten que la persona caiga en situación de pobreza. De esta forma, si bien la pobreza parece inicialmente relacionada con los derechos económicos, sociales y culturales, también el disfrute de los derechos civiles y políticos depende de que los primeros se vean satisfechos.

Una forma de iniciar el camino hacia la erradicación de la pobreza pasa por el cumplimiento de los Estados, de su deber de tomar todas las medidas razonables para hacer realidad el cumplimiento de los derechos humanos. Si el Estado mismo hubiese realizado inmediatamente todas las acciones para que estos derechos sean efectivamente cumplidos, éste no podrá ser considerado responsable por el sólo hecho de que algunos de estos derechos no se cumplan totalmente, asimismo, tampoco podrá decirse que el Estado no ha cumplido con sus obligaciones. Por el contrario, resulta posible señalar que el Estado es responsable cuando no ha tomado todas las medidas que se encuentran en su poder para asegurar la realización progresiva de estos derechos de manera expeditiva, es decir, tan pronto como le sea posible.

Esta aproximación sin embargo, no soslaya el hecho de que la lucha contra la pobreza no es un asunto que exclusivamente obligue al Estado donde se produce esta situación de pobreza. Ciertamente, corresponde al Estado que padece la pobreza la obligación de prevenirla, evitarla y sobre todo combatirla pero también a la comunidad internacional que de conjunto ha propiciado y generado estas normas internacionales.

Finalmente, cabe añadir que si bien de acuerdo con las condiciones actuales del Derecho Internacional, resulta sumamente difícil lograr configurar un fundamento jurídico que efectivamente obligue a los Estados a plantearse una lucha contra la pobreza, una aproximación positiva desde los derechos humanos reviste una innegable potencialidad a partir de la utilización de los mecanismos institucionales existentes para el cumplimiento de los derechos humanos. Entre estas medidas podemos mencionar, por ejemplo, la búsqueda de estrategias de reducción de pobreza a fin de dirigirse también a las estructuras de discriminación que generan y mantienen la pobreza; la expansión de los derechos civiles y políticos que juegan un papel crucial como herramientas para avanzar en la causa de la reducción de la pobreza; la confirmación de que los DESC son inmediatamente obligatorios desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Los DESC no son sólo obligaciones programáticas, dan legitimidad a la demanda que busca asegurar una participación significativa de los pobres en los procesos de toma de decisiones y crean y fortalecen los mecanismos que de alguna manera supervisan las acciones de políticas públicas, entre otras.

NOTAS

1. La versión original en castellano de este artículo, "El largo camino de la lucha contra la pobreza y su esperanzador encuentro con los derechos humanos", fue publicada en la obra colectiva *Justicia global, derechos humanos y responsabilidad*, Antioquia, Siglo del Hombre Editores, Centro de Estudios Filosóficos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Filosofía e Instituto de Estudios políticos de la Universidad de Antioquia, 2007. La autora desea agradecer a Mariana Chacón por su apoyo en la revisión de esta edición.
2. M. Nowak, *A human rights approach to poverty*, Human Rights in Development, Year Book 2002, Oslo, Nordic Human Rights Publications, 2004, p 17.
3. The World Bank (J D. Wolfensohn), *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, World Bank Oxford: Oxford University Press, p. 7.
4. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Desarrollo sin Pobreza, II Conferencia Regional sobre la Pobreza en América Latina y el Caribe-Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza*. Quito, 20 - 23 de noviembre de 1990.
5. Ibid.
6. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR en inglés), Comisión de Derechos Humanos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza*, Informe presentado por Arjun Sengupta, Documento E/CN.4/2005/49 del 11 de febrero de 2005, p. 5.
7. United Nations Development Program (UNDP), *Poverty report 2000: overcoming human poverty*, Nueva York, UNDP, 2000, p. 20. Nowak, *op. cit.*, p. 23.
8. Comisión de Derechos Humanos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, par.12.
9. OHCHR (en inglés), Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza*, Informe provisional presentado por el Sr. José Bengoa, coordinador del Grupo de Expertos *ad hoc.*, Documento E/CN.4/Sub.2/2005/20, 6 de julio de 2005, par. 27.
10. Declaración y Programa de Acción de Viena, *Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos*, 1993, par. 14.
11. Ibid., par. 12.
12. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *op. cit.*, par. 9.
13. PNUD, *Desarrollo sin Pobreza, op. cit.*
14. A. Sen, *Development as freedom*, Nueva York, Anchor Books, 1999. M. Nowak, *op. cit.*, p. 25.
15. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*, Nueva York y Ginebra, 2004, p. 8.
16. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *op.cit.*, par. 12.
17. *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OHCHR, en inglés) el 4 de mayo de 2001, Documento E/C.12/2001/10, par. 11.

18. Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995, Documento A/CONF.166/9, par. 19.
19. De acuerdo con el Banco Mundial, de cada 100 lactantes, 6 no llegan a cumplir 1 año y 8 no sobreviven hasta cumplir 5. De los que llegan a la edad escolar, 9 de cada 100 varones y 14 de cada 100 niñas no asisten a la escuela primaria. The World Bank, *op.cit.*, p. 5.
20. El derecho a la vida se encuentra garantizado en diversos tratados internacionales, por ejemplo en el sistema universal, se encuentra recogido en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el inciso 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante PIDCP). Por su parte, en el sistema interamericano se encuentra protegido en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
21. De acuerdo a Thomas Pogge, el 81% del producto global le corresponde a los 955 millones de ciudadanos de los países desarrollados; mientras que paradójicamente a las 2.735 millones de personas consideradas *pobres*, les corresponde tan solo el 1.3%. Es decir, tal como indica Amnistía Internacional en su Informe del año 2002, "los beneficios de la globalización no han alcanzado a la mayoría de pobres en el mundo". Esto ha traído diversas consecuencias, entre ellas, la muerte de dieciocho millones de personas cada año debido a la pobreza. Así, por ejemplo, al 2002 la tasa de mortalidad infantil era de 82%, lo cual implicaba unas 10.889 muertes anuales. El Banco Mundial considera "pobres" a aquellas personas que viven con menos de 2 dólares diarios. Véase T. Pogge, "Symposium World Poverty and Human Rights", *Ethics and International Affairs*, v. 19, n. 1. 2005, p. 1.
22. Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros), Sentencia del 19 de noviembre de 1999, Ser. C No. 63, par. 144. Esta posición refleja una verdadera tendencia jurisprudencial de la Corte Interamericana en la materia, así véase también Caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador. Sentencia de 4 de julio de 2007. Serie C No. 166, párr. 78, Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2006. Serie C No. 160, párr. 237, Caso Vargas Areco vs. Paraguay. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 155, párr. 14, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 125, Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 153, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay, Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C No. 142, párr. 162 y Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párr. 232.
23. Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *op.cit.*, par. 20.
24. Corte IDH., Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros), Voto concurrente de A. C. Trindade y A. A. Burrelli, *op.cit.*, par. 4.
25. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op.cit.*, p. 11.
26. CDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Observación general n. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados partes*, adoptada el 14 de diciembre de 1990, par. 2.
27. Tribunal Constitucional, Sentencia 2945-2003-AA/TC de 20 de abril de 2004, par. 15.
28. *Ibid.*, par. 5. En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional en su Sentencia 2002-2006-PC/TC del 12 de mayo de 2006, párr. 5 a 11, por la cual ordenó al Ministerio de Salud implementar un sistema de emergencia para las personas contaminadas por plomo en la ciudad minera de La Oroya.
29. Adoptada el 22 de abril de 2002.

30. Adoptada el 14 de abril de 2005.
31. Adoptada el 10 de marzo de 2005.
32. CDESC, 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, Documento E/C.12/2001/10, par. 1, 3 y 13.
33. OHCHR, *Draft Guidelines, A human rights approach to poverty reduction strategies*, Geneva, Naciones Unidas, 2002, par. 1-5.
34. De acuerdo con el proyecto de Directrices elaborado en el 2002 por el grupo de expertos nombrado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, estos derechos humanos que conforman un mínimo son: el derecho a la alimentación adecuada, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a un trabajado decente, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la seguridad personal, el derecho a aparecer en público sin vergüenza, el derecho al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, y los derechos y libertades políticas. Véase OHCHR, *Draft Guidelines, op.cit.*
35. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *op.cit.*, p. 23.
36. J. Alexander, *A Scoping Study of Transitional Justice and Poverty Reduction*, Final Report, UK Department for International Development, enero 2003, par. 2.1.
37. *Ibid*, par. 2.2.
38. La Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú fue creada por el gobierno interino del ex presidente Valentín Paniagua en el año 2001. Tuvo como propósito esclarecer el pasado violento del país a través de la investigación de las causas, consecuencias y responsabilidades del conflicto armado que el Perú vivió entre los años 1980 y 2000. "Sus cálculos arrojaron que más 69 mil personas habían muerto o desaparecido como consecuencia directa de crímenes y violaciones de derechos humanos, y que el 75% de ellas tenía el quechua como lengua materna." J. Ciurlizza, "El Informe Final de la CVR y la judicialización de violaciones de derechos humanos", *Construyendo Justicia. Verdad, reconciliación y procesamiento de violaciones de derechos humanos*, Francisco Macedo (ed.), Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú – IDEHPUCP, Fondo Editorial PUCP, OXFAM-DIFD, 2005, pp. 129-130.
39. H. Willakuy, versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2004, p. 22.
40. Existieron múltiples casos de desplazamiento forzoso y saqueo de comunidades, lo cual generó la pérdida de bienes para los desplazados. Audiencia Pública Temática ante la CVR. "Violencia Política y Comunidades Desplazadas", 12 de diciembre de 2002. Comunidades de Ostocollo, Tancayllo, Izcahuaca y Huayrapampa. Asimismo, los Pobladores del Valle del Monzón y Alto Huallaga sufrieron un arrasamiento y desplazamiento forzoso. Información disponible en: <http://www.cverdad.org.pe/ingles/apublicas/audiencias/atematicas/at05_sumillas.php>, consultado el 4 de septiembre de 2007.
41. H. Willakuy, *op. cit.*, p. 337.
42. *Ibid*, p. 409.
43. L. Laplante y K. Theidon, "Reparations, international law, and global justice: a new frontier" in Pablo de Greiff (ed.), *The Handbook of Reparations*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 484-85.

44. Citado por C. Nash, *Las reparaciones en la jurisprudencia de la Corte I.D.H.*, Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Lom Ediciones, Santiago, 2004, p. 10. El principio enunciado se encuentra también plasmado en el artículo 63.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
45. “[L]as reparaciones nacen no solamente cuando la violación ha sido generada por agentes del Estado [respetar los derechos humanos] sino que se extiende a las violaciones de los derechos humanos a manos de actores privados [hacer respetar los derechos humanos]. En este último caso, el -Estado, por no prevenir y responder adecuadamente a las acciones de actores privados que perjudican gravemente el pleno goce de los derechos humanos, por no haber garantizado el respeto a los derechos humanos y no haber cumplido con su deber de proteger a sus ciudadanos, es también responsable y está en el deber jurídico de proporcionar reparaciones a las víctimas.” J. Guillerot, “Hacia la reparación integral de las víctimas del conflicto”, *Informe sobre la situación de los DESC 2002-2003 en el Perú: “Dos años de democracia [...] ¿y los DESC?”*, APRODEH, CEDAL, Lima, Perú, diciembre 2003. Disponible en <http://www.aprodeh.org.pe/reparaciones/opinion/Hacia_PIR_InformDESCdic2003.pdf>, consultado el 4 de septiembre de 2007.
46. Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe Final*, v. IX, parte 4, 2003, par. 2.2.
47. Véase a nivel nacional, los programas de reparaciones diseñados por la Comisión Especial de Atención a los Indultados Inocentes (CEAII) y la Comisión de Trabajo Interinstitucional para el Seguimiento de las Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. J. Guillerot, *op. cit.*
48. Véase C. Nash, *op. cit.*, p. 43-44.
49. J. Guillerot, *op. cit.*.
50. Tal como señala L. Arbour, “Economic and social justice for societies in transition”, Second Annual Transitional Justice Lecture hosted by the New York University School of Law Center for Human Rights and Global Justice and by the International Center for Transitional Justice, octubre 2006: “violations of civil and political rights are intrinsically linked to violations of economic, social and cultural rights, whether there are causes or consequences of the alter. We need only to think of Northern Ireland and South Africa to realize that systematic discriminations and inequities in access to health care, work or housing have led to, or exacerbated, social tension that led to conflict”.
51. L. Laplante, *On the indivisibility of rights: truth commissions, reparations, and the right to development*, *Yale Human Rights & Development L.J.*, p. 161: por publicarse en <<http://islandia.law.yale.edu/yhrdlj/>>.
52. Corte I.D.H., *Caso Trujillo Oroza – reparaciones*, par. 61; *Caso Bámaca Velásquez – reparaciones*, par. 39; *Caso Cantoral Benavides – reparaciones*, par. 41; *Caso Durand y Ugarte – reparaciones*, par. 25; y *Caso Barrios Altos – reparaciones*, par. 25. Citados por C. Nash, *op. cit.*, p. 25.
53. J. Guillerot, *op. cit.*.
54. Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, *Informe Anual 2006, Bajo el signo de un gobierno con pasado*, p. 51.
55. L. Laplante, *op. cit.*, p. 16.
56. OHCHR, *Draft Guidelines*, *op. cit.*, par. 3-24.
57. Corte I.D.H., *Caso de los “Velásquez Rodríguez”*, Sentencia del 29 de julio de 1988, Ser. C No. 4, par. 165 a 177.