

# Pobreza y derechos humanos



**OEA**

Más derechos para más gente

## Concepto de arte de la portada

El respeto a la autonomía y la dignidad de las personas en situación de pobreza es un principio rector en el que se basa este informe. Estas personas están representadas en la portada participando de manera efectiva en la formulación de políticas para la reducción y erradicación de la pobreza. Empoderadas, construyen andamios y escaleras para superar los obstáculos que enfrentan a fin de llegar a la plaza, que representa el espacio público de debate y construcción colectiva. También está presente la interseccionalidad de la situación de pobreza con otros factores, como raza o grupo étnico, género, discapacidad, orientación sexual, expresión de género. Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a las herramientas necesarias para posibilitar el debate participativo y la construcción colectiva de políticas efectivas para la erradicación de la pobreza.

OEA/Ser.L/V/II.164

Doc. 147

7 septiembre 2017

Original: Español

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

# Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas

### OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights. Unit on Economic, Social and Cultural Rights.

Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas : aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 7 de septiembre de 2017 / [Preparado por la Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/V/II)

ISBN 978-0-8270-6708-0

1. Poverty--America. 2. Human rights--America. I. Title. II. Series.

OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147

Informe elaborado gracias al apoyo financiero de la Comisión Europea y el Fondo Español para la OEA/AECID. Las opiniones aquí expresadas pertenecen exclusivamente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y no reflejan la postura de la Comisión Europea o el Fondo Español para la OEA/AECID.



# COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

## Miembros

---

Francisco José Eguiguren Praeli

Margarette May Macaulay

Esmeralda Arosemena de

Troitiño José de Jesús Orozco

Henríquez Paulo Vannuchi

James L. Cavallaro

Luis Ernesto Vargas

## Secretario Ejecutivo

---

Paulo Abrão

## Jefa de Gabinete

---

E. Débora Benchoam

## Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Sistema de Casos, Peticiones y Medidas Cautelares

---

Elizabeth Abi-Mershed

## Secretaria Ejecutiva Adjunta para el Monitoreo, Promoción y Cooperación Técnica en Derechos Humanos

---

María Claudia Pulido

## Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA)

---

Soledad García Muñoz

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de septiembre de 2017.

# ÍNDICE

---

## CAPÍTULO 1 | INTRODUCCIÓN 9

---

## CAPÍTULO 2 | CONCEPTUALIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO DE LA POBREZA 21

---

<i>A. Pobreza y pobreza extrema en las Américas</i>	21
1. Conceptualización de la pobreza a nivel internacional y nacional	21
2. Pobreza desde una perspectiva de derechos humanos	39
3. Cifras generales de pobreza en América	42
<i>B. El marco normativo interamericano y universal vinculado a la pobreza</i>	44
1. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos	44
a. Esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) orientados a la eliminación de la pobreza	44
b. El sistema Interamericano de protección de derechos humanos y el trabajo de la CIDH	50
c. Grupo de trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador	92
2. Sistema Universal	96
a. Los mecanismos de derechos humanos y pasos hacia los derechos económicos, sociales y culturales	96
b. La agenda 2030: Objetivos de desarrollo sostenible	99

---

## CAPÍTULO 3 | IMPACTOS DIFERENCIADOS DE LA POBREZA 107

---

<i>A. Mujeres</i>	108
<i>B. Niños, niñas y adolescentes</i>	118
<i>C. Pueblos indígenas</i>	124
<i>D. Población afrodescendiente</i>	130
<i>E. Migrantes</i>	137

<i>F. Personas privadas de libertad</i>	141
<i>G. Personas con discapacidad</i>	145
<i>H. Personas, grupos y colectividades LGBTI</i>	150
<i>I. Personas mayores</i>	156

---

**CAPÍTULO 4 | POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DERECHOS HUMANOS 163**

<i>A. Medidas adoptadas por los Estados para reducir la pobreza</i>	163
<i>B. Política fiscal en el combate a la pobreza</i>	168

---

**CAPÍTULO 5 | ACCESO A LA JUSTICIA 175**

---

**CAPÍTULO 6 | CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 187**

---

# CAPÍTULO 1

# INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

1. El sistema interamericano, y en particular la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han venido abordando progresivamente la situación de pobreza y pobreza extrema que afecta a un significativo número de personas en las Américas. En 2001, la Comisión 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<sup>1</sup>, y que la misma constituye “una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales”<sup>2</sup>.
2. En la actualidad, y en el marco de elaboración del presente informe, la CIDH considera que la pobreza constituye un problema de derechos humanos 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. En determinados supuestos, implica además violaciones de derechos humanos que pueden ser atribuidas a la responsabilidad internacional del Estado. La pobreza extrema constituye un grave problema de derechos humanos por la intensidad en la afectación al goce y ejercicio de derechos humanos.
3. Teniendo en cuenta la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la Comisión Interamericana (en adelante la “CIDH” o “Comisión”) ha puntualizado que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de los derechos civiles y políticos. A través de sus distintos mecanismos, la Comisión ha observado que los altos niveles de discriminación estructural y exclusión social a que están sometidos ciertos grupos en situación de pobreza, hacen ilusoria su participación ciudadana, su acceso a la justicia y disfrute efectivo de derechos<sup>3</sup>. Desde un enfoque de derechos humanos, la pobreza y la pobreza extrema suponen afectaciones a ambas categorías de derechos

---

<sup>1</sup> CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 marzo 2001, párr. 5

<sup>2</sup> Ibid., párr. 17; CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*; OEA/Ser.L/V/II.143. Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 1.

<sup>3</sup> CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Op. Cit, párr. 4.

y su superación, por ende, se relaciona con el acceso y satisfacción de derechos humanos desde una concepción amplia.

4. La Comisión considera que, si bien usualmente la pobreza está relacionada con la insuficiencia de recursos económicos, ello no implicaría forzosamente que los factores económicos sean los únicos causantes de la pobreza. El crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y grupos excluidos y marginados, a menos que se adopten medidas o políticas públicas adecuadas –con enfoque en derechos humanos– para generar condiciones de igualdad real. De igual modo, sin perjuicio de la estrecha relación existente entre democracia, estado de derecho y derechos humanos, ello no significa que la democracia per se y el estado de derecho se traduzcan en la plena efectividad de los derechos humanos de las personas viviendo en situación de pobreza.
5. Uno de los grandes desafíos que enfrentan las personas que viven en situación de pobreza es la condición de invisibilidad a la que se encuentran sometidas. La CIDH ha enfatizado ese problema al observar que, “la tortura de un solo individuo despierta la indignación de la opinión pública (...), pero la muerte de más de 30.000 niños por día por causas fundamentalmente prevenibles pasa inadvertida”<sup>4</sup>. En consecuencia, un primer paso fundamental es otorgar al grave problema de la pobreza su debida consideración y visibilidad.
6. La CIDH ha recibido abundante información indicando que los desastres naturales y climáticos pueden generar situaciones de mayor vulnerabilidad para las personas que viven en situación de pobreza en las Américas. Un estudio publicado por el Banco Mundial indica que los posibles efectos del cambio climático afectan severamente y desproporcionalmente a las personas que viven en situación de pobreza, ya que estas personas se encuentran más expuestas a los efectos de eventos relacionados con el clima como las sequías, las inundaciones, las olas de calor, entre otros. Esta condición de desventaja se vuelve más nítida cuando resulta en una disminución considerable de la producción de alimentos<sup>5</sup>.
7. En cuanto a la conceptualización del problema, desde la década de los noventa la CIDH ha insistido en el sentido de que un enfoque de derechos humanos es indispensable en todas las políticas públicas estatales y acciones de organismos multilaterales frente a la cuestión<sup>6</sup>. Organismos

---

<sup>4</sup> Ibid., pág. 8.

<sup>5</sup> Naciones Unidas, [Banco Mundial: El cambio climático podría añadir 100 millones de pobres](#).

<sup>6</sup> CIDH, [Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala](#), OEA/Ser.L/V/II.83 Doc. 16 rev, 1 junio 1993.

intergubernamentales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como agencias especializadas han publicado numerosos informes que abordan el tema de la pobreza desde un enfoque económico y social, basándose principalmente en indicadores de variaciones en el grado de desarrollo.

8. Por su parte, en el marco de Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha indicado en una de sus publicaciones más recientes que “la pobreza representa un nivel crítico de privación, que pone en entredicho la sobrevivencia, la dignidad y el goce efectivo de derechos de las personas que se encuentran en esa situación, dimensiones que no se limitan a la carencia de un ingreso monetario suficiente para satisfacer los requerimientos mínimos” <sup>7</sup>, adoptando en sus elaboraciones el enfoque de derechos.
9. El análisis de la pobreza basado en una perspectiva de derechos humanos, supone partir del reconocimiento de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación como titulares de derechos humanos y agentes de cambio<sup>8</sup>. Es decir que las personas que viven en situación de pobreza dejan de ser consideradas como “receptoras pasivas de ayuda” o “sujetos de beneficencia”, para ser tratadas como titulares de derechos, que pueden participar de manera activa en la toma de decisiones sobre cuestiones que les atañen, y demandar protección y rendición de cuentas por parte de las autoridades del Estado.
10. En adición, se debe incluir en el abordaje de la pobreza con un enfoque de derechos humanos, una perspectiva de género a fin de tomar en consideración la discriminación histórica y los estereotipos de género que han afectado a las mujeres, niñas y adolescentes; y que han limitado de forma severa el ejercicio de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en todos los ámbitos.
11. Esta discriminación a su vez ha incrementado su riesgo a la violencia en todas sus manifestaciones, incluyendo la física, psicológica, sexual, económica, obstétrica y espiritual, entre otras, así como el hecho de que la gran mayoría de estos incidentes de violencia terminan en la impunidad. Dicha perspectiva también implica considerar los riesgos específicos de

---

<sup>7</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), [Desarrollo Social Inclusivo: “Una nueva generación de Políticas para superar la Pobreza y Reducir la Desigualdad en América Latina y el Caribe”](#). Enero de 2016. Publicación emitida con posterioridad a la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe. Lima 2 a 4 de noviembre de 2015. Capítulo 1.

<sup>8</sup> NU, [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, A/HRC/21/39, 18 de julio 2012, párr. 6.](#)

personas que tienen orientaciones sexuales, identidades y expresiones de género diversas o no normativas, o cuyos cuerpos varían del estándar corporal femenino y masculino. De igual forma, los Estados deben incorporar una perspectiva interseccional e intercultural, que tome en consideración la posible agravación y frecuencia de violaciones a los derechos humanos en razón de factores como la raza, etnia, edad o posición económica.

12. El enfoque de derechos humanos parte de la premisa de que la pobreza no es inevitable<sup>9</sup>. En muchos Estados la exclusión de ciertos grupos se debería en gran medida al hecho de que históricamente las políticas sociales los habrían ignorado o ellos no habrían sido sus destinatarios directos<sup>10</sup>. Las desigualdades estructurales y sistémicas de orden social, político, económico y cultural, que a menudo no se abordan, profundizarían aún más la pobreza<sup>11</sup>.
13. La preparación del presente Informe representa una primera oportunidad para que la CIDH y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos profundicen y desarrollen la temática desde el referido enfoque, analizando los efectos que tiene la pobreza en el goce y ejercicio de esos derechos. Asimismo, busca 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. Es también una oportunidad para presentar a los Estados estándares claros en el marco de la normativa internacional de derechos humanos, a fin de enfrentar los obstáculos que afectan el goce y ejercicio de derechos humanos en la que se encuentran más de 165 millones de personas en el hemisferio que viven en pobreza, de los cuales, se estima que más de 69 millones viven en la pobreza extrema.
14. En vista de la amplitud y complejidad del problema de derechos humanos que suponen la pobreza y la pobreza extrema, que enfrentan las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación, el presente Informe busca constituir una aproximación inicial, que favorezca la consolidación y el desarrollo de estándares interamericanos en la materia. Al mismo tiempo, la Comisión espera que este Informe permita visibilizar las principales afectaciones de derechos humanos en estos contextos e identificar los desafíos centrales que requieran mayor atención por parte de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos

---

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Magdalena Sepúlveda, De la retórica a la acción. Los elementos esenciales para garantizar que las políticas públicas tengan enfoque de derechos.

<sup>11</sup> NU, [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](#), Op. Cit., párr. 5.

(OEA). Junto con ello, la Comisión emite las recomendaciones que reflejan sus principales preocupaciones en la materia.

15. Los ejes centrales del Informe incluyen: a) la importancia de abordar el problema de la pobreza a partir de un enfoque de derechos humanos; b) la necesidad de informar sobre los estándares a nivel interamericano en la temática, c) la relevancia de hacer visible la situación de desventaja en el ejercicio de derechos humanos por parte de determinados grupos en situación de discriminación histórica y d) la oportunidad de presentar una serie de recomendaciones a los Estados miembros en la materia.
16. La adopción de un enfoque de derechos humanos en el ámbito de la erradicación de la pobreza implica que las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar estrategias en esa dirección, se deben basar y orientar por las normas, principios y estándares establecidos en el derecho internacional de derechos humanos. El derecho internacional brinda así un marco normativo explícito e imperativo que guía u orienta la formulación de políticas y estrategias nacionales<sup>12</sup>.
17. Un enfoque basado en derechos humanos abre una nueva perspectiva a los esfuerzos para la erradicación de la pobreza, teniendo como eje el respeto a la dignidad y autonomía de las personas que viven en la pobreza, a quienes empodera para participar de manera efectiva en la vida pública y, en particular, en la formulación de las políticas públicas<sup>13</sup>. De este modo, ese tipo de abordaje constituye una herramienta para mejorar y fortalecer la legislación, prácticas y políticas públicas que buscan enfrentar al fenómeno de la pobreza, promoviendo un claro perfeccionamiento en la rutina de las instituciones democráticas.
18. En cuanto a la definición de estándares interamericanos la materia de pobreza y pobreza extrema, considerando que a la fecha tanto la Comisión, como la Corte Interamericana aún no han desarrollado plenamente los mismos mediante una jurisprudencia específica y sistemática, este Informe puede constituir un importante paso histórico, por ser la primera vez que la CIDH desarrolla en detalle las obligaciones internacionales del Estado para enfrentar la situación de pobreza desde un enfoque de derechos humanos.

---

<sup>12</sup> Víctor Abramovich, [Una aproximación al enfoque de derechos, en las estrategias y políticas de desarrollo](#), Revista CEPAL.

<sup>13</sup> NU, [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, A/HRC/21/39, 18 de julio 2012, párr. 7.](#)

19. La definición de dichas obligaciones sirve para determinar los estándares que respondan a la prevención de violaciones de derechos humanos a consecuencia de la referida situación; a la garantía del ejercicio de los derechos en condiciones de igualdad para aquellas personas y grupos que viven en la pobreza; y a la reparación efectiva en caso de violaciones de derechos humanos atribuibles al Estado.
20. Con el fin de tornar visible el problema de la pobreza en la región, con el presente Informe se brinda un panorama descriptivo respecto a las principales formas de discriminación estructural y exclusión social a las que se enfrentan personas y grupos en situación de discriminación histórica que viven en la pobreza, y se abordan los efectos desproporcionales que ello genera en el disfrute efectivo de sus derechos.
21. Como antecedentes de su elaboración, cabe indicar que, en años recientes, en el llamado proceso de fortalecimiento del Sistema Interamericano, tanto los Estados Miembros de la OEA, como los demás actores del Sistema, expresaron el interés de que la CIDH prestara mayor atención al tratamiento y consideración de los derechos económicos, sociales y culturales.
22. En atención a lo anterior, durante el 146° período ordinario de sesiones, en noviembre de 2012, la CIDH decidió crear una Unidad sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Unidad Temática DESC), a la que le fue atribuida la responsabilidad de coordinar la elaboración del presente Informe. Entre los objetivos del Plan de Trabajo de la referida Unidad DESC, corresponde mencionar el desarrollo de estándares internacionales para la interpretación de los instrumentos interamericanos de derechos humanos en relación a los derechos económicos, sociales y culturales; y la búsqueda de ampliación de la jurisprudencia del sistema interamericano en la materia.
23. En 2014, la CIDH adoptó la decisión de crear una Relatoría Especial para los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, que entró en pleno funcionamiento en agosto de 2017. Su finalidad es fortalecer la estructura institucional para profundizar y ampliar el trabajo que la Comisión ha venido realizando al respecto, con la implementación de un plan de trabajo que le permita el abordaje de las situaciones prioritarias en el hemisferio sobre la temática.
24. En el ámbito internacional, es muy importante destacar el consenso alcanzado por las Naciones Unidas con la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el 25 de septiembre de 2015, cuando 193 Estados se comprometieron a la consecución de 17 Objetivos para el año 2030, estableciendo como el primer objetivo, entre todos ellos, el de poner fin a la

pobreza en todas sus formas<sup>14</sup>. Dicha convocatoria puede ser considerada como plenamente factible, a la luz de los éxitos logrados por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aprobados en el 2000, y que impulsaron a la mayoría de los países a reducir las cifras de la pobreza por la mitad hasta 2015.

25. En cuanto a la metodología para elaborar el presente Informe, en primer lugar, con miras a obtener información sobre los principales avances y desafíos que enfrentan los grupos, personas y colectividades históricamente discriminados que viven en situación de pobreza, en febrero de 2016, la Comisión envió a los Estados miembros de la OEA y publicó – para asegurar el amplio acceso de las organizaciones de la sociedad civil y demás personas interesadas – una solicitud de información contenida en un cuestionario que ha sido incluido como anexo al presente informe.
26. La Comisión agradece las observaciones presentadas por los Estados de Argentina<sup>15</sup>, Brasil<sup>16</sup>, Colombia<sup>17</sup>, Guatemala<sup>18</sup> y México<sup>19</sup>. Igualmente, toma nota de los comentarios presentados por el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>20</sup>. Asimismo, la Comisión recibió aportes de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Associação Nacional de Juristas Evangélicos<sup>21</sup>; CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP<sup>22</sup>; CELS<sup>23</sup>; Center for Reproductive Rights<sup>24</sup>; Comité de América

<sup>14</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, [Resolución Aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible](#), 21 de octubre de 2015.

En el año 2015 se cumplió el término establecido con la adopción de los ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio” (ODM)–contenidos en la Declaración del Milenio, que fue suscrita por 189 Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas (ONU) durante la Cumbre del Milenio del año 2000. Reconociendo los logros alcanzados y que era necesaria una nueva agenda de desarrollo para después de 2015, los países acordaron en el año 2012 en Río+20, establecer un grupo de trabajo abierto para desarrollar un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible. Después de más de un año de negociaciones, el Grupo de Trabajo Abierto presentó su recomendación para los 17 objetivos de desarrollo sostenible. En ese sentido, en la actualidad existen 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) con 169 metas, a diferencia de los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con 21 metas.

<sup>15</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017.

<sup>16</sup> Comentarios del Estado de Brasil al Informe Preliminar. Nota N° 33, del 22 de febrero de 2017.

<sup>17</sup> Observaciones del Estado Colombiano al Informe Preliminar. Nota S-GAIIID-17-005850, 19 de enero de 2017.

<sup>18</sup> Comentarios del Estado de Guatemala al “Informe Preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas”. Oficio P-175-2017/VHGM/MJOSC/CLSA/cr, 17 de enero de 2017.

<sup>19</sup> Observaciones de México al Informe Preliminar “Pobreza y Pobreza Extrema en las Américas”, 22 de febrero de 2017

<sup>20</sup> Comentarios del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América”, 21 de febrero de 2017.

<sup>21</sup> Associação Nacional de Juristas Evangélicos, Comunicado sobre el Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas, 21 de febrero de 2017.

<sup>22</sup> CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017.

Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de las Mujeres (CLADEM)<sup>25</sup>; Fundación Diversencia<sup>26</sup>; Grupo de Trabajo de la Universidad de Buenos Aires<sup>27</sup>; Firma de abogados “Imery Urdaneta” de Venezuela<sup>28</sup>; José Manuel Pérez Guerra, abogado de México<sup>29</sup>; FIAN Internacional<sup>30</sup>; PROMSEX<sup>31</sup>; TECHO<sup>32</sup>; y la Mesa de Discapacidad y Derechos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos<sup>33</sup>. La Comisión desea agradecer, igualmente, los valiosos aportes remitidos por el Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador<sup>34</sup>.

27. En el marco de elaboración de este informe, se realizaron siete visitas a países miembros de la OEA: Bolivia, dos visitas a Estados Unidos, Guatemala, Guyana, Paraguay y Perú. Las visitas estuvieron dirigidas a obtener información por tres canales: directamente con las personas, grupos y colectividades; con autoridades públicas sobre las políticas públicas que han implementado para la reducción de la pobreza; y con los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil que se dedican a tal área de actuación.
28. El Informe también incorpora la información presentada ante la CIDH en el marco del mecanismo de casos y peticiones individuales, medidas cautelares y solicitudes de información de conformidad al artículo 41 de la

---

<sup>23</sup> CELS, Comentarios sobre el “Informe Preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y Derechos Humanos en las Américas”, 31 de enero de 2017.

<sup>24</sup> Center for Reproductive Rights. Comentarios al informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos, 01 de diciembre de 2016.

<sup>25</sup> CLADEM, Contribuciones del CLADEM al Informe preliminar sobre la situación de la pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas, 31 de enero de 2017.

<sup>26</sup> Fundación Diversencia. Comentarios al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América”, 31 de enero de 2017.

<sup>27</sup> Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Comentarios al Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas, 21 de febrero de 2017.

<sup>28</sup> Firma de abogados “Imery Urdaneta”, Observaciones al informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas, 21 de febrero de 2017.

<sup>29</sup> José Manuel Pérez Guerra. Comentarios al Informe preliminar sobre pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas, 22 de febrero de 2017.

<sup>30</sup> FIAN Internacional, Comments to IACHR Report on Extreme Poverty, 21 de febrero de 2017.

<sup>31</sup> PROMSEX, Comentarios e información adicional al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2017

<sup>32</sup> TECHO, Comentarios al Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos, 31 de enero de 2017

<sup>33</sup> Mesa de Discapacidad y Derechos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Comentarios al Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos, 2017.

<sup>34</sup> Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Notas para incorporar en el Documento de Pobreza y pobreza extrema en las Américas. 2017.

Convención Americana, así como durante las audiencias realizadas durante los periodos de sesiones de la CIDH y las visitas efectuadas por el pleno de la Comisión o por los relatores de país y temáticos.

29. Asimismo, en la preparación del presente Informe, la Comisión llevó a cabo una consulta con expertos en la temática, que incluyó representantes de organismos multilaterales, universidades y ONGs, con el fin de recoger insumos adicionales y validar la consistencia de todas las informaciones y formulaciones. Durante el 159 período ordinario de sesiones, realizado en Panamá entre 29 de noviembre y 7 de diciembre de 2016, la CIDH brindó también la oportunidad de que representantes estatales y de la sociedad civil pudieran presentar contribuciones.
30. El 22 de diciembre de 2016, la CIDH efectuó la presentación y lanzamiento de un informe preliminar con el objetivo de recibir comentarios e información adicional del público en general sobre el mismo. Este procedimiento, que incorporó un modelo novedoso de trabajo para la CIDH, buscó generar el espacio más amplio de participación para la elaboración final del presente informe.
31. La información aportada por los Estados, por las organizaciones de la sociedad civil, personas particulares y académicos a través de las respuestas al cuestionario y con comentarios al informe preliminar, así como los comentarios y sugerencias de los expertos y agencias internacionales consultados, la información brindada durante las visitas y los aportes recibidos en el marco de las consultas con Estados y Sociedad Civil fueron de gran utilidad en la elaboración del presente Informe, por lo que la CIDH valora y agradece dicha cooperación.
32. El presente Informe se divide en cuatro capítulos sustantivos. El primero analiza la conceptualización de pobreza, según ha sido adoptada en el ámbito internacional y por Estados Miembros. Asimismo, presenta una reseña de los avances desplegados por la Organización de los Estados Americanos (OEA), la normativa y estándares interamericanos vinculados a la pobreza, y la normativa internacional. La segunda parte identifica, en base al principio de no-discriminación, el impacto de la pobreza en el ejercicio de los derechos humanos de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas. El capítulo tercero aborda las políticas públicas con enfoque de derechos humanos para enfrentamiento de la situación de pobreza. El capítulo cuarto se centra en los principales desafíos de las personas que viven en situación de pobreza para acceder a la justicia y obtener respuestas efectivas a sus reclamos. Finalmente, la CIDH presenta sus conclusiones y recomendaciones en la materia.

33. Finalmente, la preparación de este Informe no habría sido posible sin el valioso y decidido apoyo de la Comisión Europea.

CAPÍTULO 2  
CONCEPTUALIZACIÓN Y MARCO  
JURÍDICO DE LA POBREZA



## CONCEPTUALIZACIÓN Y MARCO JURÍDICO DE LA POBREZA

34. Bajo la normativa del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen la obligación de adoptar medidas para eliminar la pobreza y la pobreza extrema, a través de decisiones políticas y económicas apropiadas, aun cuando existan variables que no se encuentran bajo su dominio; y de adoptar políticas públicas para garantizar los derechos humanos, en particular dirigidas a asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y grupos viviendo en situación de pobreza, cuando por razones ajenas a su control no puedan ejercitar estos derechos.

### ***A. Pobreza y pobreza extrema en las Américas***

#### **1. Conceptualización de la pobreza a nivel internacional y nacional**

35. Con respecto a la definición de pobreza, es importante destacar que en el ámbito internacional existe un amplio debate sobre su conceptualización, en torno a la definición de qué es la pobreza, cómo medirla y cómo enfrentarla. Al respecto, en primer lugar, la CIDH observa que se han desarrollado dos enfoques principales en los intentos por definir y conceptualizar a la situación de pobreza y pobreza extrema. Dichos esfuerzos surgieron en primer lugar, a partir de la necesidad de determinar el número de personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en un determinado Estado<sup>35</sup>.
36. Entre las dificultades de la conceptualización, se incluye la diversidad de formulaciones sobre lo que se entiende por “costo de vida”, “indigencia”, “necesidades básicas insatisfechas”, “calidad de vida”, entre otros, dado que las interpretaciones podrían variar en los diferentes Estados; así como

---

<sup>35</sup> Óscar Parra Vera, [Derechos Humanos y pobreza en el Sistema Interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional](#), Revista IIDH [Vol. 56], pág. 274.

también existen diferencias culturales sobre lo que se entiende como “bienestar” y sobre lo que significa “desarrollo”<sup>36</sup>.

37. Un primer grupo de definiciones se enfoca en tratar de alcanzar una medición exacta de las condiciones que determinarían la pobreza con criterios de aplicación universal y general. Entre dichas concepciones se encuentran los intentos que se basan en la medición de la insuficiencia de los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de bienes y servicios mínimos para la subsistencia.
38. En el enfoque “monetario” de la pobreza (basado en el ingreso o consumo), ésta es concebida como la falta de ingreso o de poder adquisitivo mínimo para garantizar las necesidades básicas de subsistencia de las personas<sup>37</sup>. Es lo que comúnmente se ha denominado como “pobreza monetaria”. Bajo este supuesto, una persona se encontraría en una situación de pobreza si carece de los recursos económicos para acceder a los bienes materiales que necesita<sup>38</sup>.
39. Desde este enfoque, se han establecido dos modos principales de medición: pobreza absoluta (ingreso comparado en base a líneas fijas de pobreza) y pobreza relativa (ingreso en relación al resto de la población)<sup>39</sup>. La pobreza relativa puede ser definida como el promedio o estándar de una sociedad en particular y en comparación con al resto de los habitantes. Por ejemplo, podrían considerarse en situación de pobreza relativa a las personas que viven con menos del 40% de la media de los ingresos de la población total<sup>40</sup>. Este concepto de pobreza usualmente se utiliza en los países de altos ingresos, para caracterizar aquellas personas que no tienen acceso a bienes culturales, entretenimiento, recreación, y cuidado de salud de alta calidad, educación, entre otros<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Ibid.

<sup>37</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, “Derechos Humanos y Pobreza Extrema: Informe del experto independiente Arjun Sengupta Human sobre cuestiones de derechos humanos y extrema pobreza”. UN DOC: E/CN.4/2005/49, 11 de feb. de 2005, párr. 3.

<sup>38</sup> Paul Spicker, *Definiciones de Pobreza: Doce Grupos de Significados*. Es de indicar que Paul Spicker sistematiza grupos de definiciones de pobreza en grandes segmentos: a) pobreza como situación económica (medida a partir del ingreso); b) como concepto material (donde la pobreza es considerada una privación al bienestar físico y mental por la falta de recursos económicos); como condiciones sociales (haciendo referencia a nociones de “clases sociales” y “exclusión”, entre otros); y como d) como un juicio moral. Ver, Paul Spicker, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon, *Pobreza. Un glosario internacional*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2009, págs. 291-306.

<sup>39</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Op. Cit., párr. 4-5.

<sup>40</sup> Banco Mundial, *Handbook on Poverty + Inequality*, pág. 43.

<sup>41</sup> Fernanda Doz Costa, *Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales-una descripción crítica a los marcos conceptuales*, pág. 89. Además, ver SACHS, J. D. *The end of poverty, economic possibilities for our time*. New York: The Penguin Press, 2005, pág. 20.

40. El experto independiente de la ONU para derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta, indica que si bien “habitualmente se ha venido considerando que la pobreza es la falta de ingresos o de poder adquisitivo para atender las necesidades básicas”, “la escasez de ingresos puede considerarse en términos absolutos o relativos, según se entienda la noción de necesidades básicas”<sup>42</sup>. La distinción entre pobreza y extrema pobreza en el marco de la escasez de ingresos sería esencialmente una cuestión de grado o de amplitud del fenómeno. Mientras la pobreza se define en función del acceso a bienes y servicios y de su disponibilidad, la extrema pobreza supone que se dispone de un conjunto mucho más reducido de bienes y servicios y/o que la situación de pobreza ha existido durante un período más prolongado<sup>43</sup>.
41. Bajo este marco, también se pueden incluir las definiciones de pobreza y pobreza extrema adoptadas para los análisis y líneas de acción del Banco Mundial, sin perjuicio de que en algunas de sus últimas publicaciones se considere la posibilidad y la necesidad de aplicar otras dimensiones de la pobreza<sup>44</sup>. El Banco Mundial<sup>45</sup> señala con respecto al panorama mundial de la pobreza, concretamente que:

De acuerdo con las últimas estimaciones, el 12,7 % de la población mundial vivía con menos de US \$ 1,90 al día en 2011, cifra inferior al 37 % de 1990 y al 44 % de 1981. Esto significa que 896 millones de personas subsistían con menos de US \$ 1,90 al día en 2012, en comparación con 1950 millones en 1990 y 1990 millones en 1981<sup>46</sup>.

42. Como herramienta de medición para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000-2015)<sup>47</sup>, el Banco Mundial ha desarrollado una

<sup>42</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Op. Cit, párr. 3-6.

<sup>43</sup> Ibid., párr. 7.

<sup>44</sup> Banco Mundial, Handbook on Poverty + Inequality, Op. Cit., págs. 1-3. En el referido Manual se hace referencia a la definición general adoptada por el Banco Mundial (2001) de pobreza como una “pronunciada privación en el bienestar”. Se indica al respecto que la visión convencional relaciona al bienestar con la posesión de ingresos suficientes para solventar las necesidades básicas.

<sup>45</sup> El Banco Mundial tiene como objetivo reducir la pobreza extrema, es decir reducir el porcentaje de personas que subsisten con menos de US\$1.90 al día, al 3% o menos para 2030. Ver Lac Equity Lab: Pobreza.

<sup>46</sup> Banco Mundial, Pobreza: Panorama General, 7 de octubre de 2015.

<sup>47</sup> CEPAL, Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y el Caribe: Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina. La línea de pobreza de "1 dólar por día" en relación a las estimaciones de pobreza de CEPAL.

En el referido documento se indica concretamente que:

La primera meta del Milenio está formulada en términos de una línea de pobreza extrema que equivale a "1 dólar diario". Dicho umbral representa un estándar internacional mínimo de pobreza, desarrollado por el Banco Mundial a los efectos de disponer de una medida de pobreza absoluta comparable entre las distintas

“Línea Global de Pobreza Extrema”, es decir un nivel de ingresos para determinar la población que a nivel mundial se consideraría en situación de pobreza extrema. Para tales efectos se estableció que las personas que subsistían con menos de US \$ 1,25 al día (moneda nacional de Estados Unidos), se encontraban en dicha condición. Actualmente, esa línea ha sido actualizada a US \$ 1,90 al día<sup>48</sup> y ello constituye el marco de referencia también para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (2016-2030)<sup>49</sup>.

43. El Banco Mundial ha especificado para su trabajo con respecto a los países de América Latina y el Caribe, que los mismos tienen diferentes niveles de desarrollo económico, lo que ha llevado a los analistas a utilizar líneas de pobreza que son más altas. Es por ello que se ha establecido la línea de pobreza extrema en US \$ 2,50 por día y una línea de pobreza moderada de US \$ 4,00 al día. Los últimos datos publicados por el Banco Mundial al momento de elaboración del presente informe señalan que aproximadamente un cuarto de la población de la región vive con menos de US \$ 4,00 al día<sup>50</sup>.
44. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también ha adoptado un enfoque monetario para la consideración de la pobreza<sup>51</sup>. Una publicación de mayo de 2015, utiliza el valor del ingreso diario per cápita y divide la población en cinco grupos: (i) “los pobres extremos”, cuyo ingreso es menor a US \$ 2,50; (ii) “los pobres moderados”, con un ingreso de entre US \$ 2,50 y US \$ 4,00; (iii) la “clase vulnerable”, que percibe entre US \$ 4,00 y US \$ 10,00; (iv) la “clase media”, cuyo ingreso es de entre US \$ 10,00 y US \$ 50,00; (v) la “clase de altos ingresos”, con un ingreso mayor a US \$ 50,00<sup>52</sup>.

---

regiones y países en desarrollo. El valor utilizado corresponde al promedio de las líneas nacionales de pobreza adoptadas por los países con los menores niveles de ingreso *per capita* en el mundo.

(...)

La CEPAL opta por utilizar para el monitoreo de la meta 1A del Milenio las líneas de pobreza nacionales estimadas por la CEPAL, en lugar de las líneas internacionales. (CEPAL, [Indicadores de pobreza y pobreza extrema utilizadas para el monitoreo de los ODM en América Latina](#).)

<sup>48</sup> Banco Mundial, [Preguntas Frecuentes: Actualización de la Línea de Pobreza](#), 30 de Septiembre de 2015.

<sup>49</sup> Banco Mundial, [LAC Equity Lab](#). Ver, Banco Mundial, *Poverty and Inequality and Monitoring Latin America and the Caribbean: A Slowdown in Social Gains*, April 2016. Pág. 4.

<sup>50</sup> Banco Mundial, [LAC Equity Lab](#). Abril 2016. Ver Banco Mundial, [Poverty and Inequality and Monitoring Latin America and the Caribbean: A slowdown in Social Gains](#), April 2016. Pag.1. Ver también Documento del banco Mundial: [Trabajar por el Fin de la Pobreza en América Latina y el Caribe –Trabajadores, Empleos y Salarios](#); Junio de 2015. Pág. 7).

<sup>51</sup> BID, Documento de Trabajo del BID No 591: [Pobreza, Vulnerabilidad y la Clase Media en América Latina](#). Mayo de 2015.

<sup>52</sup> BID, Documento de Trabajo del BID No 591: [Pobreza, Vulnerabilidad y la Clase Media en América Latina](#). Mayo de 2015.

45. La CEPAL ha utilizado, como enfoque para sus estimaciones la denominada “línea de pobreza”, entre otros abordajes que también están avanzando en consideraciones multidimensionales de la pobreza. De esta manera, para este organismo la estimación de la pobreza consiste en considerar si el ingreso por habitante es inferior al valor de la línea de pobreza o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales<sup>53</sup>.
46. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del costo de las necesidades básicas. La CEPAL estimó el costo de la canasta básica de alimentos correspondiente a cada país y zona geográfica; indicando que esta canasta abarca los bienes necesarios para cubrir las necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo, la disponibilidad efectiva de alimentos y sus precios relativos, así como las diferencias de precios entre áreas metropolitanas, zonas urbanas y zonas rurales. A este valor, denominado como la línea de indigencia, el organismo agrega el monto requerido por los hogares para satisfacer las necesidades básicas no alimentarias, a fin de calcular el valor total de la línea de pobreza<sup>54</sup>.
47. La CEPAL ha desarrollado numerosos análisis vinculados a un enfoque multidimensional de la pobreza<sup>55</sup> y su relación con la protección social<sup>56</sup>, las brechas de género<sup>57</sup>, el ciclo vital y el uso del tiempo, entre otros enfoques.
48. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha entendido a la pobreza como “manifestación de un conjunto de relaciones económicas, políticas, sociales y culturales que experimentan las sociedades, que no logran integrar a toda la población en sus procesos de producción y reproducción social<sup>58</sup>”. Este organismo ha resaltado el vínculo entre pobreza y hambre<sup>59</sup>, especialmente la

---

<sup>53</sup> CEPAL. [Panorama social de América Latina 2009](#). 2010. Página 53.

<sup>54</sup> Ibid.

<sup>55</sup> CEPAL. [La Medición Multidimensional de la Pobreza](#). 2013.

<sup>56</sup> CEPAL. [Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización](#). 2015. En esta publicación, se señala el vínculo entre protección social y pobreza. De acuerdo con la referida publicación, la protección social está dirigida a responder no sólo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad o vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad. Página 28.

<sup>57</sup> CEPAL. [Entender la pobreza desde la perspectiva de género](#). 2004.

<sup>58</sup> Naciones Unidas, FAO, [Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe](#), 2012, pág. 14

<sup>59</sup> Respecto al derecho a la alimentación, en el 2004 los Estados Miembros de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) aprobaron las [Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria](#)

desnutrición infantil crónica y la subalimentación<sup>60</sup>, poniendo énfasis en la seguridad alimentaria y nutricional<sup>61</sup>; indicando que “gran parte de los aspectos de la inseguridad alimentaria y particularmente de la desnutrición y subnutrición son consecuencia (y al mismo tiempo causa) de la pobreza de la población<sup>62</sup>. Para la FAO, la línea de pobreza puede ser definida como el valor monetario de una canasta básica de alimentos que satisfaga las necesidades mínimas de “kilocalorías” necesarias para desarrollar una vida sana y activa.<sup>63</sup>

49. La CIDH observa que, si bien se reconoce el carácter multidimensional de la pobreza, el enfoque de la pobreza monetaria o de pobreza por ingresos es ampliamente utilizado en las Américas, basando su medición en las denominadas “líneas de pobreza”. Este valor es denominado en la mayoría de los países de la región desde una consideración dual, partiendo de la definición de una línea de indigencia o pobreza extrema, a la que se le suman bienes y servicios para la elaboración de la línea de pobreza.
50. Por lo general, esta línea de indigencia, se elabora en base a los siguientes parámetros: (i) una canasta de consumo mínimo de alimentos básicos conforme a la composición de los hogares y de los requerimientos nutricionales de los mismos acordes a diversos parámetros; (ii) del valor de adquirir estos alimentos considerando precios promedio; y (iii) del ingreso de los hogares, medidos a través de la encuesta de hogares.
51. De esta forma para superar la línea de indigencia o de pobreza extrema, se considera la capacidad de cubrir las necesidades kilo calóricas y nutricionales diarias. Posteriormente, a esta línea se suman otros bienes y servicios básicos, que varían en cada país y que pueden incluir el acceso al derecho a la vivienda, educación, salud, vestimenta, entre otros, que se consideran como mínimos para acceder a lo que se ha denominado como calidad de vida. En otras palabras, las “líneas de pobreza”, son umbrales o

---

nacional (Directrices sobre el Derecho a la Alimentación). Este documento ofrece una orientación práctica sobre la realización del derecho a una alimentación adecuada en distintas áreas de políticas y programas.

<sup>60</sup> Naciones Unidas, FAO, Panorama de la Inseguridad Latinoamericana y el Caribe 2015. La región alcanza las metas internacionales del hambre. 2015. En este informe se señala la correlación entre la pobreza extrema y la desnutrición crónica en niños menores de 5 años es de 65%. En tanto la correlación entre la pobreza extrema y subalimentación es de 83%. (Pág. 22).

<sup>61</sup> Naciones Unidas, FAO, Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos básicos. La seguridad alimentaria y nutricional es definida por la FAO como el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre.

<sup>62</sup> Naciones Unidas, FAO, Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, 2012, pág. 32.

<sup>63</sup> Ibid., pág. 46.

estándares mínimos, que construyen un parámetro que permiten a los Estados identificar a las personas que viven en situación de pobreza en su territorio<sup>64</sup>.

52. De la información disponible y de la que fuera recibida como respuesta por parte de los Estados Miembros al cuestionario publicado por la CIDH “Pobreza y Derechos Humanos en las Américas”, los Estados de Paraguay<sup>65</sup>, Uruguay<sup>66</sup>, Honduras<sup>67</sup>, Guatemala<sup>68</sup>, Jamaica<sup>69</sup>, Panamá<sup>70</sup>, El Salvador<sup>71</sup>, Brasil<sup>72</sup>, Argentina<sup>73</sup>, y Colombia<sup>74</sup>, entre otros, utilizan como forma de medición, las referidas líneas de pobreza.
53. El Estado de Argentina indicó<sup>75</sup> que concibe a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional que abarca un conjunto de aristas que exceden la medición de ingresos y se relacionan con el acceso a servicios básicos, educación, salud, trabajo, medio ambiente, empoderamiento de las mujeres, etc. No obstante ello, indicó que en el país se emplea la medición de la pobreza por ingresos, la cual le compete al INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) en virtud de los datos relevados por la EPH (Encuesta Permanente de Hogares).
54. En su respuesta explicó que el método de estimación es de tipo indirecto y consiste en calcular el porcentaje de hogares o población con ingresos por

<sup>64</sup> Jeffrey Sachs, *The end of poverty, economic possibilities for our time*, 2005, pág. 20.

<sup>65</sup> Respuesta del Estado de Paraguay al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No 573/16/MPP/OEA. 20 de mayo de 2016.

<sup>66</sup> Respuesta del Estado de Uruguay al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota N° 072-2016 MREE.

<sup>67</sup> Respuesta del Estado de Honduras al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Oficio SSGD-0029-2016. 4 de abril de 2016.

<sup>68</sup> Respuesta del Estado de Guatemala al cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota Ref. P-229-2016/VHGM/CRA/aau. 31 de marzo de 2016.

<sup>69</sup> Respuesta del Estado de Jamaica al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota Ref 6/80/1. Recibida el 3 de mayo de 2016.

<sup>70</sup> Respuesta del Estado de Panamá al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota A J.D.H.-MIRE-2016-21792. 30 de marzo de 2016.

<sup>71</sup> Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. 4 de abril de 2016.

<sup>72</sup> Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas.

<sup>73</sup> Respuesta del Estado de Argentina al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota OEA No 171 de 7 de julio de 2016.

<sup>74</sup> Respuesta del Estado de Colombia al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota MPC/OEA No 311/2016, 25 de abril de 2016.

<sup>75</sup> Respuesta del Estado de Argentina al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota OEA No 171 de 7 de julio de 2016. Al momento de efectuar, la presentación de su informe, el Estado de Argentina indicó que el INDEC se encontraba abocado a la medición de la condición de pobreza e indigencia para la elaboración y difusión de sus resultados. En septiembre de 2016, se difundieron los resultados del informe del INDEC.

debajo de un umbral mínimo. En el caso de la pobreza extrema (a la que considera como indigencia), señaló que ese umbral se encuentra definido por el valor de una Canasta Alimentaria Básica para cada hogar, en función de su cantidad de miembros y de los requerimientos nutricionales que demanda su composición demográfica por edad y sexo. En el caso de la pobreza, indicó que el umbral básico se encuentra definido por una Canasta Básica Total para cada hogar, que incluye además de los alimentos, el valor de otros bienes y servicios considerados esenciales para la población de referencia. La medición de la pobreza con el método de la Línea de Pobreza consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si éstos tienen capacidad de satisfacer un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

55. Añadió que la Encuesta Permanente de Hogares es un relevamiento que provee de manera periódica información demográfica y de ingresos de los hogares y población de los principales aglomerados urbanos del país desde el año 1974 y que el Índice de Precios al Consumidor para el Gran Buenos Aires, brinda información sobre los precios de los bienes alimentarios que componen la Canasta Básica Alimentaria. Cabe mencionar que Argentina dimensiona la pobreza estructural a partir de datos censales que se relevan cada diez años. En particular, la medición de hogares y población con Necesidades Básicas Insatisfechas se lleva a cabo a partir del Censo Nacional de Población de 1980. Esta medición se aplicó a partir de los resultados censales de 1980, 1991, 2001 y 2010<sup>76</sup>.
56. El Estado de Brasil señaló que el método para la medición de la pobreza, como la insuficiencia de ingresos, es el método más extendido y utilizado para poder dimensionar la población en condiciones de pobreza, pero que además se deben de considerar las aproximaciones multidimensionales de la pobreza<sup>77</sup>. El Estado considera como familias que viven en pobreza extrema a aquellas cuyos ingresos mensuales son iguales o inferiores a R \$ 85,00 por persona (reales – moneda nacional), y las familias en la pobreza a aquellas con ingresos mensuales entre R \$ 85,01 y R \$ 170,00 por persona<sup>78</sup>.
57. El Estado también indicó que utiliza un abordaje multidimensional de la pobreza, como un conjunto de necesidades básicas insatisfechas, el cual

---

<sup>76</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 2.

<sup>77</sup> Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas.

<sup>78</sup> Comentarios del Estado de Brasil al Informe Preliminar. Nota N° 33, del 22 de febrero de 2017. Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. El Estado de Brasil ha indicado que el porcentaje de pobreza extrema monetaria en el país es de 2.4% para el año 2014, y la pobreza es del 7%.

“representa una concepción complementaria a la pobreza como insuficiencia de ingresos, en la medida en que identifica a las familias sometidas a la privación absoluta de los niveles mínimos de bienes y servicios (públicos y privados) necesarios para la supervivencia. Algunas de las dimensiones evaluables a través de este enfoque son: el acceso al agua potable, el saneamiento, el tipo de vivienda, la alimentación adecuada en cantidad y diversidad y la asistencia a la escuela<sup>79</sup>.”

58. El Estado de Colombia indicó que oficialmente la pobreza se calcula de dos formas: la primera a partir de los ingresos monetarios de los hogares, conocida como pobreza monetaria. La segunda, a partir del Índice de Pobreza Multidimensional, que mide la pobreza a través de cinco dimensiones donde los hogares colombianos podrían estar en privación: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; trabajo; salud; y acceso a servicios públicos y condiciones de la vivienda. Ambas medidas son complementarias y no excluyentes<sup>80</sup>. Por su parte, desde el punto de vista monetario indica que una persona se considera en situación de pobreza si su ingreso mensual es inferior al valor de la Línea de Pobreza (LP).
59. Colombia también indicó que una persona se identifica como en situación de pobreza extrema si su ingreso mensual es inferior al valor de la Línea de Indigencia. Precisa al respecto que el valor de la Línea de Indigencia corresponde al costo de una canasta básica de alimentos cuya composición permite alcanzar el requerimiento mínimo nutricional recomendado por la FAO, mientras la LP corresponde al valor de una canasta que, además de cubrir los requerimientos nutricionales mínimos, permite cubrir otras necesidades básicas como transporte, vivienda, educación y salud, entre otras. Ambas líneas se estimaron para las zonas geográficas urbana y rural a partir de la información sobre hábitos de consumo de los hogares<sup>81</sup>.
60. El Estado de El Salvador indicó que históricamente la pobreza en el país se ha medido utilizando el método de ingresos o pobreza monetaria, y que el instrumento para la medición oficial de la misma es la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples. Señaló que la pobreza monetaria se clasifica en

---

<sup>79</sup> Respuesta del Estado de Brasil al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas.

<sup>80</sup> Observaciones del Estado Colombiano al Informe Preliminar. Nota S-GAID-17-005850, 19 de enero de 2017. Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota MPC/OEA No 311/2016, 25 de abril de 2016. En términos de pobreza monetaria al comparar los resultados del 2015 frente al año anterior, el porcentaje de personas en situación de pobreza para el total nacional disminuyó 0,7 puntos porcentuales, al pasar de 28,5% en 2014 a 27,8% en 2015. De otro lado el Índice de Pobreza Multidimensional, se redujo en 1,7 puntos porcentuales, en 2014 fue de 21,9% y en 2015 pasó a 20,2%.

<sup>81</sup> Respuesta del Estado de Colombia al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota MPC/OEA No 311/2016, 25 de abril de 2016.

extrema y relativa y que como parámetro se emplea el valor de la Canasta Básica Alimentaria. Precisa que en situación de pobreza extrema se ubican aquellos hogares que con su ingreso per cápita no alcanzan a cubrir el costo de esa Canasta; y en pobreza relativa, los hogares que con su ingreso no alcanzan a cubrir el doble de ese valor<sup>82</sup>.

61. Asimismo, indicó que ha realizado avances para la medición multidimensional de la pobreza. Concretamente, informó que en abril de 2014 se aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social, la cual define la pobreza como “la privación de los recursos, capacidades y acceso efectivo de las personas para gozar de sus derechos y tener una mejora continua de su nivel de vida.” Indicó que para la medición multidimensional de la pobreza se establecieron 20 indicadores que se agrupan en las dimensiones de educación, condiciones de la vivienda, trabajo y seguridad social, salud, servicios básicos y seguridad alimentaria y calidad del hábitat<sup>83</sup>.
62. El Estado de Guatemala indicó que para la conceptualización y la medición de la pobreza se adopta un enfoque a partir del consumo y no del ingreso, dado que se considera que genera un menor margen de error<sup>84</sup>. Preciso que “la pobreza general (total) se refiere a la población que alcanza a cubrir el costo del consumo mínimo de alimentos, pero no así, el costo mínimo adicional para otros bienes y servicios básicos”, al paso que la pobreza extrema se refiere a “la población que alcanza a cubrir el costo mínimo necesario para cubrir una canasta que permita satisfacer las necesidades alimentarios y no alimentarios. Se considera pobre a la proporción de población que no logra acceder a este umbral”<sup>85</sup>. Indicó que el país realiza de manera sistemática la medición de la pobreza y pobreza extrema a través de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, responsabilidad que recae en el Instituto Nacional de Estadísticas, siendo la última medición realizada en 2014/2015<sup>86</sup>.
63. El Estado de Honduras informó que la pobreza es definida “como la situación social y económica caracterizada por una carencia marcada en la satisfacción de las necesidades básicas que inciden en el nivel y calidad de

---

<sup>82</sup> Respuesta del Estado de El Salvador al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. 4 de abril de 2016. El Estado ha indicado que el costo de la CBA per cápita urbana en el año 2014 fue de \$49.53 (en moneda nacional) y la rural de \$ 30.73.

<sup>83</sup> Ibid. Es de indicar que refiere a un valor total de pobreza monetaria del 31.8% y a una pobreza multidimensional del 35.2%.

<sup>84</sup> Respuesta del Estado de Guatemala al cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota Ref. P-229-2016/VHGM/CRA/aau. 31 de marzo de 2016.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid. El Estado Reporta una cifra de pobreza extrema del 59.3 % para el año 2014 a nivel nacional.

vida de las personas”<sup>87</sup>. Asimismo, indicó que cuenta con un sistema nacional de recopilación de datos a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas<sup>88</sup>. Preciso que para la medición de la pobreza se emplea el método de la línea de pobreza “la cual consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, la capacidad que estos tienen para satisfacer, por medio de la compra de bienes y servicios, un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas como básicas”<sup>89</sup>.

64. El Estado de Jamaica señaló que una persona se encuentra en la pobreza si su nivel de consumo cae por debajo de un umbral determinado o línea de pobreza. Indicó que la línea de pobreza a nivel nacional se fija en US \$ 1,90. Explicó que la línea de pobreza mide los gastos alimentarios y no alimentarios mínimos que cada persona debe tener. Para definir la pobreza extrema (establecida por debajo a US \$ 1,25), se define un nivel inferior, representado por los gastos alimentarios mínimos que cada persona debe realizar. Esta línea es llamada línea de pobreza alimentaria. Una persona se encuentra en pobreza extrema si su nivel de consumo cae debajo de esta línea<sup>90</sup>.
65. El Estado de Panamá indicó a la CIDH que “la pobreza es la situación o condición socioeconómica de la población que no puede acceder o carece de los recursos para satisfacer las necesidades físicas y psíquicas básicas que permiten un adecuado nivel y calidad de vida, tales como la alimentación, la vivienda, la educación, la asistencia sanitaria o el acceso al agua potable<sup>91</sup>. Señaló que una manera de medir la pobreza es estableciendo el costo de la canasta básica y considerando en situación de pobreza a todo aquel que tenga ingresos por debajo de ese costo, mientras que en situación de indigencia se considera a aquellas personas que viven con menos de un balboa al día (moneda nacional de Panamá)”<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> Respuesta del Estado de Honduras al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Oficio SSGD-0029-2016. 4 de abril de 2016.

<sup>88</sup> Ibid. El Estado de Honduras informa que según el INE y de conformidad con la Encuesta Permanente de Hogares con Propósitos Múltiples, a Junio de 2015, el porcentaje de la pobreza se estableció en 63.8% de la población, con un porcentaje de pobreza relativa del 23.8 % y un porcentaje del 40% de la población en pobreza extrema.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Respuesta del Estado de Jamaica al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota Ref 6/80/1. Recibida el 3 de mayo de 2016. El Estado de Jamaica reporta un porcentaje de pobreza a nivel nacional para el año 2012 de 19.9 %.

<sup>91</sup> Respuesta del Estado de Panamá al Cuestionario CIDH. Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota A J.D.H.-MIRE-2016-21792. 30 de marzo de 2016.

<sup>92</sup> Ibid. El Estado de Panamá reporta un porcentaje de indigencia o pobreza extrema a nivel nacional de 10.3% para el año 2015.

66. El Estado de Paraguay indicó a la CIDH que la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos define como “población pobre a aquel conjunto de personas residentes en hogares cuyo nivel de bienestar (medido a través del ingreso) es inferior al costo de una canasta básica de consumo, constituida por el conjunto de bienes y servicios que satisfacen ciertos requerimientos mínimos, tanto alimentarios como no alimentarios, para la sobrevivencia humana”<sup>93</sup>.
67. Indicó también que la línea de pobreza se construye estimando primero el costo de una canasta básica de alimentos cuyo contenido calórico y proteico satisfaga los requerimientos nutricionales de la población, para luego añadirle el costo de la canasta básica no alimentaria compuesta por otros bienes y servicios esenciales, relacionados con la vivienda, vestido, educación, entre otros. Preciso, además, que la línea de pobreza es un indicador monetario que sintetiza el costo de una canasta básica de alimentos (pobreza extrema) y una canasta básica de alimentos y otros productos esenciales para la vida (pobreza moderada). En ese sentido, el costo mensual por persona de la canasta de alimentos se denomina Línea de Pobreza Extrema y el de la canasta total, recibe el nombre de Línea de Pobreza Total<sup>94</sup>.
68. Por su parte, el Estado de Uruguay señaló que las estimaciones oficiales de la pobreza y la indigencia en Uruguay se encuentran a cargo del Instituto Nacional de Estadística. Preciso que la metodología utilizada para la medición de la indigencia y la pobreza se realiza por el método del ingreso, con la construcción de una Canasta Básica Alimentaria (CBA), que representa los requerimientos mínimos de alimentación, y una Canasta Básica No Alimentaria (CBNA), que representa el consumo de otros bienes, como vivienda, salud y transporte<sup>95</sup>. Al respecto, el Estado concretamente indicó que:

“La Línea de Pobreza (LP) combina por tanto la CBA y la CBNA, y un hogar es considerado pobre cuando los ingresos per cápita ajustados por una escala de equivalencia no

---

<sup>93</sup> Respuesta del Estado de Paraguay al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No 573/16/MPP/OEA. 20 de mayo de 2016. El Estado de Paraguay ha informado que de conformidad a la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos el 22.6% de la población se encuentra en situación de pobreza y el 10.5% en situación de pobreza extrema.

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Respuesta del Estado de Uruguay al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota N° 072-2016 MREE. El Estado de Uruguay informa que en 2015 el porcentaje de hogares pobres descendió a 6,4% para el total del país, mientras que este valor fue de 9,7% para personas. Por su parte indica que a partir de 2005 se registra un descenso de los niveles de indigencia y un período de estabilidad desde 2011 en adelante. Para 2014 los niveles de indigencia para el total de país eran de 0,2% en hogares y 0,3% en personas.

superan el valor de la LP. Asimismo, cuando los ingresos per cápita del hogar no superan la CBA, el hogar es considerado indigente.” Todas las personas que viven en un hogar en situación de pobreza son consideradas pobres, lo mismo ocurre en el caso de los hogares indigentes<sup>96</sup>.

69. El Estado de Perú hizo referencia a los mecanismos para reducir obstáculos financieros, sociales y geográficos de las personas que viven en situación de pobreza para garantizar el acceso a la justicia. También presentó información sobre el sistema educativo para personas adultas mayores, para pueblos indígenas en 12 lenguas, bonificación para maestros en áreas rurales aisladas etc.
70. En su corta respuesta al cuestionario de la CIDH, Surinam presentó breves informaciones sobre el acceso a la justicia para personas en situación de pobreza, indicando que el artículo 7 de su Constitución establece que cualquier persona se encuentra legitimada para solicitar asistencia legal, incluyendo esa parcela de la población.
71. Las respuestas de los Estados indican que el método más ampliamente utilizado es el de las líneas de pobreza, es decir una medición y conceptualización de la pobreza desde un enfoque monetario. Al mismo tiempo, dan cuenta de la consideración de factores adicionales, como el acceso a una serie de derechos económicos, sociales y culturales para un abordaje multidimensional de la pobreza.
72. Hay un consenso creciente respecto de la necesidad de que los países dispongan de mediciones multidimensionales de la pobreza, a fin de contar con información complementaria a la obtenida mediante los métodos convencionales, basados en los ingresos monetarios<sup>97</sup>. Existen personas y familias que se ubican por encima de la línea de pobreza establecida por cada país y que, sin embargo, se encuentran en situaciones en las que sus derechos no se encuentran satisfechos o son violados, tales como falta de acceso a servicios básicos, salud, educación, vivienda, entre otros. Asimismo, estas mediciones de pobreza no abordan suficientemente la inseguridad de ingresos a corto plazo ni el impacto de un ingreso o apoyo inconsistente en familias y comunidades<sup>98</sup>.
73. En efecto, el otro enfoque para conceptualizar la situación de pobreza no se sustenta prioritariamente en aspectos monetarios, sino que emplea

---

<sup>96</sup> Ibid.

<sup>97</sup> CEPAL, [La Medición Multidimensional de la Pobreza](#), LC/L.3615 (CE.12/5), 17 de abril de 2013.

<sup>98</sup> FIAN International, Comentarios al Informe de la CIDH sobre Pobreza Extrema, 21 de febrero de 2017, pág. 1.

términos más amplios. Entre algunas definiciones se puede citar a la que considera a la pobreza multidimensional como la falta de capacidad básica para vivir una vida con dignidad<sup>99</sup>. Esta última definición supone una conceptualización multidimensional de la pobreza, que reconoce algunas características más amplias de la pobreza, para allá del hambre, como una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad, y la exclusión<sup>100</sup>, entre otros.

74. Las perspectivas principales del concepto y medición de la pobreza se concentran en aquellas que conciben la pobreza desde una perspectiva monetaria y otras que consideran el carácter multidimensional de la pobreza, el cual concibe la pobreza como una privación de capacidades y libertades básicas, reconociendo que éstas están asociadas no sólo con deficiencias en el ingreso, sino también con privaciones sistemáticas en el acceso a derechos y a servicios básicos<sup>101</sup>. Resulta relevante indicar que la determinación o medición multidimensional de la pobreza se relaciona con un enfoque de derechos y las perspectivas de las capacidades<sup>102</sup>.
75. Desde una visión multidimensional con enfoque de derechos, las personas son portadoras de derechos que definen el acceso a los recursos y las libertades necesarias para un nivel de vida adecuado y de este modo, la pobreza no se considera un estado de carencia o necesidad, sino una situación de falta de acceso a derechos básicos<sup>103</sup>.
76. Por su parte, también corresponde hacer mención a la definición de pobreza presentada por Arjun Segupta, experto independiente de las Naciones Unidas para extrema pobreza, el cual indicó que el ingreso es considerado como uno de los elementos constitutivos del bienestar, y tendría un rol instrumental<sup>104</sup>. Con base en las formulaciones de Amartya Sen – quien acuñó el concepto de “capacidades” para definir la libertad o los medios que permitan llevar una vida plena en función de lo que cada persona elija ser o hacer –, Segupta considera que es posible definir a la

---

<sup>99</sup> Naciones Unidas, Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “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”. 25 Periodo de Sesiones, Ginebra, 23 de abril-11 de mayo de 2001, párrafo 7.

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> Óscar Parra Vera, [Derechos Humanos y pobreza en el Sistema Interamericano. El rol del análisis estructural a partir de informes y siete escenarios estratégicos basados en la responsabilidad internacional](#), Revista IIDH [Vol. 56], pág. 274.

<sup>102</sup> CEPAL, [La Medición Multidimensional de la Pobreza](#). Op.Cit.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, [“Derechos Humanos y Pobreza Extrema: Informe del experto independiente Arjun Sengupta Human sobre cuestiones de derechos humanos y extrema pobreza”](#). UN DOC: E/CN.4/2005/49, 11 de feb. de 2005, párr. 8.

pobreza como una “privación de capacidades”<sup>105</sup> y la pobreza extrema como la forma extrema de dicha privación<sup>106</sup>.

77. Desde un enfoque de derechos y una dimensión multidimensional, corresponde hacer mención a la definición adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, el cual considera que la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones y la seguridad y el poder necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales. Ese Comité ha indicado que apoya la definición adoptada por la Carta Internacional de Derechos Humanos, al considerar que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos<sup>107</sup>.
78. El enfoque multidimensional también ha sido adoptado por el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) en sus Informes sobre Desarrollo Humano (IDH)<sup>108</sup>, en los cuales se establecen determinados indicadores de salud, educación, alimentación, nutrición y de otras necesidades básicas para llevar una vida digna, además de los ingresos per cápita<sup>109</sup>. Asimismo, el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000 concibe a los derechos humanos como una parte intrínseca del desarrollo, y al desarrollo como un medio para hacer realidad los derechos humanos. Se indica que en los informes de desarrollo humano se considera que la pobreza es más amplia

---

<sup>105</sup> Ibid., párr. 10.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Naciones Unidas, 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), párrafo 8. La definición del Comité DESC fue adoptada al tenor de la Declaración Internacional de Derechos Humanos.

<sup>108</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre Desarrollo Humano 2015: Trabajo al Servicio del Desarrollo Humano. Pág. 1. En referido informe se indica que con la idea de un desarrollo centrado en la persona humana desde hace 25 años, se han elaborado dos docenas de informes sobre desarrollo humano de carácter mundial y más de 700 informes sobre desarrollo humano a escala nacional. Asimismo, dicho informe (Pag.3) indica precisamente que:

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es un índice compuesto que se centra en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: tener una vida larga y saludable, que se mide por la esperanza de vida al nacer; la capacidad de adquirir conocimientos, que se mide por los años de escolaridad y los años esperados de escolaridad; y la capacidad de lograr un nivel de vida digno, que se mide por el ingreso nacional bruto per cápita.

A lo cual añade que para medir el desarrollo humano de un modo más completo, se presentan además cuatro índices compuestos: el IDH ajustado por la Desigualdad, que descuenta el IDH en función de la magnitud de la desigualdad. El Índice de Desarrollo de Género, que compara los valores del IDH para mujeres y hombres. El Índice de Desigualdad de Género, que hace hincapié en el empoderamiento de las mujeres. Finalmente, hace mención al Índice de Pobreza Multidimensional, indicando que es el mide las “dimensiones de la pobreza no referidas a los ingresos”.

<sup>109</sup> Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Op.Cit., párr. 8.

que la falta de ingresos, “que es una privación en muchas dimensiones. Si el ingreso no es la suma total de la vida humana, la falta de ingreso no puede ser la suma total de la privación humana”<sup>110</sup>.

79. En el referido informe se indica que desde el año 1997, la expresión pobreza humana se acuñó para distinguir esa privación más amplia de la más estrecha pobreza de ingreso, que es una definición más convencional limitada a la privación de ingreso o consumo<sup>111</sup>. Por su parte, el Informe de Desarrollo Humano del año 2015 establece:

Se define la pobreza humana por el empobrecimiento en múltiples dimensiones: la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación. Por el contrario, se define la pobreza de ingreso por la privación en una sola dimensión, el ingreso, ya sea porque se considera que ese es el único empobrecimiento que interesa o que toda privación puede reducirse a un denominador común. El concepto de pobreza humana considera que la falta de ingreso suficiente es un factor importante de privación humana, pero no el único. Ni, según ese concepto, puede todo empobrecimiento reducirse al ingreso<sup>112</sup>.

80. El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) elaborado por el PNUD, tiene por finalidad identificar las múltiples carencias a nivel de los hogares y las personas en los ámbitos de la salud, la educación y el nivel de vida. El PNUD especifica que el IPM “refleja tanto la prevalencia de las carencias multidimensionales como su intensidad”, es decir, cuántas carencias sufren las personas al mismo tiempo, permite determinar el número de personas que viven en la pobreza, y realizar comparaciones tanto entre los niveles nacional, regional y mundial como dentro de los países, comparando grupos étnicos, zonas rurales o urbanas, así como otras características

<sup>110</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano 2000. Recuadro 4.1: Pobreza, derechos humanos y desarrollo humano, pág. 73.

<sup>111</sup> Ibid.

En dicho marco, resulta importante mencionar que el PNUD en el referido informe presenta también los índices relacionados, entre otros, con la pobreza humana y el desarrollo humano:

El índice de Pobreza Humana (IPH) mide la privación en cuanto al desarrollo humano. De esta manera en tanto el IDH mide el progreso general de un país en cuanto a lograr el desarrollo humano, el IPH refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privación que sigue existiendo. Al respecto, el PNUD indica que El índice de pobreza humana es una medición multidimensional de la pobreza. El índice de pobreza humana de los países en desarrollo (IPH – 1) mide las privaciones en tres dimensiones de la vida humana: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso. El IPH de los países industrializados (IPH – 2) incluye, además de esas tres dimensiones, la exclusión social.

<sup>112</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano 2015. Glosario de Derechos Humanos y Desarrollo Humano, pág. 17.

relevantes de los hogares y las comunidades. En ese sentido, el IPM es considerado un complemento a las herramientas de medición de la pobreza basadas en los ingresos<sup>113</sup>.

81. Con respecto a las modalidades de medición de la pobreza adoptadas por los Estados miembros de la OEA, algunos países de las Américas también han dado pasos en la adopción del enfoque multidimensional, en adición a las concepciones basadas únicamente en el enfoque monetario. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de México, adoptó un enfoque multidimensional, identificando la pobreza como intersección de dos perspectivas, el bienestar económico y los derechos sociales.
82. En concreto, se indica que una persona se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de al menos uno de sus derechos para el desarrollo social, y si sus ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades; y que una persona se encuentra en situación de pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias sociales y su ingreso es menor al valor de la canasta alimentaria<sup>114</sup>.
83. En esta misma línea, en la información presentada por el Estado de Uruguay, se precisa que adicionalmente a la medición de la pobreza monetaria, se habría aplicado en el país la metodología de medición multidimensional desarrollada por el CONEVAL de México. Las dimensiones incluidas son: vivienda y servicios dentro de la vivienda; educación; seguridad social; y salud. De esta forma las personas en situación de pobreza se clasifican en cuatro categorías: a) “no pobres”: aquellos que no sufren ni privación de derechos ni privación de ingresos; b) “vulnerados según derechos”: aquellos que no sufren privación por ingreso, pero sí de derechos; c) “vulnerados por ingresos”: las personas que no sufren privaciones por ingreso pero si por derechos; y d) “pobres multidimensionales”: los que sufren privación tanto por derechos como por ingresos<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo, [Preguntas Frecuentes: ¿Que es el Índice de Pobreza Multidimensional \(IPM\)?](#).

<sup>114</sup> Respuesta del Estado de México al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota Oea-00784, 15 de abril de 2016. De conformidad a sus métodos de medición, el Estado de México ha informado que se encuentran en situación de pobreza en el año 2014 el 46.2% de la población, en situación de pobreza extrema un 13%.

<sup>115</sup> Respuesta del Estado de Uruguay al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota N° 072-2016 MREE. Como resultado de esta metodología multidimensional, el Estado indicó que se registró que la pobreza multidimensional era de 10% para el año 2013.

84. El Estado de Ecuador señaló a en su respuesta a la CIDH que la pobreza es entendida como una “situación de desigualdad que surge por acciones injustas del poder político y económico y que desemboca en una negación de los derechos humanos de las personas, cuya concepción multidimensional es analizada bajo la perspectiva de género, intergeneracional, auto-identificación étnica y el área de residencia”<sup>116</sup>. Su respuesta indica que en la definición se incluyen una complejidad de necesidades insatisfechas, tales como desigualdad de oportunidades, exclusión, violencia, libertad, identidad, participación, uso del tiempo, entre otros aspectos que no solamente dependen del acceso a recursos económicos<sup>117</sup>.
85. Por su parte, si bien la extrema pobreza también sería entendida desde una perspectiva multidimensional, se precisa que una persona se encontraría en situación de pobreza extrema en Ecuador, cuando no dispone de los recursos que le permitan satisfacer al menos las necesidades básicas de alimentación<sup>118</sup>.
86. El Estado de Argentina además de medir la pobreza de forma monetaria señaló a la CIDH que se concibe a “la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional que abarca un conjunto de aristas que exceden la medición de ingresos y se relacionan con el acceso a servicios básicos, educación, salud, trabajo, medio ambiente, empoderamiento de las mujeres, etc.”<sup>119</sup>.
87. El Estado de Bolivia concibe a la pobreza en sus dimensiones social, material y espiritual. De esta manera “la pobreza material se manifiesta en la ausencia de acceso a servicios básicos y condiciones dignas de vida. La pobreza social se manifiesta en la predominancia del individualismo sobre los valores comunitarios, y la pobreza espiritual se manifiesta en la promoción del consumismo, individualismo, discriminación y racismo”<sup>120</sup>.

---

<sup>116</sup> Respuesta del Estado de Ecuador al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No 4-2-125-2016, 31 de mayo de 2016.

<sup>117</sup> Ibid. El Estado presentó información en cuanto a las cifras de pobreza indicando que para diciembre de 2015 el porcentaje nacional de pobreza por ingreso sería del 23.3%.

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Respuesta del Estado de Argentina al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas”.

<sup>120</sup> Agenda Patriótica 2025. 13 Pilares de la Bolivia Digna y Soberana. Ministerio de Comunicación. Estado Plurinacional de Bolivia.

## 2. Pobreza desde una perspectiva de derechos humanos

88. La CIDH en el ejercicio de su mandato de promover la observancia de los derechos humanos en la región y actuar como órgano consultivo de la OEA en la materia, ha venido trabajando con el concepto de pobreza desde una perspectiva de derechos humanos.
89. En ese sentido, la Comisión Interamericana ha indicado que la pobreza es una de las situaciones generales de derechos humanos más preocupantes en el hemisferio<sup>121</sup>, y que, en determinados supuestos, constituye “una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales”<sup>122</sup>.
90. A través de sus distintos mecanismos, la Comisión ha observado que los altos niveles de discriminación y exclusión social a los que se somete ciertos grupos en situación de pobreza, han hecho ilusoria su participación ciudadana, acceso a la justicia y disfrute efectivo de derechos<sup>123</sup>. Teniendo en cuenta la indivisibilidad de los derechos, la CIDH ha puntualizado que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos<sup>124</sup>.
91. Para efectos del presente informe, 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.
92. Por otra parte, se presenta la conceptualización y medición de lo que se ha denominado “pobreza extrema”. A efectos de determinar su alcance se utilizan varias expresiones, tales como “pobreza absoluta”, “pobreza

<sup>121</sup> CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 marzo 2001, párr. 5

<sup>122</sup> Ibid., párr. 17. CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*; OEA/Ser.L/V/II.143. Doc. 59, 3 de noviembre de 2011, párr. 1.

<sup>123</sup> CIDH, *Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, Op. Cit, párr. 4.

<sup>124</sup> Ibid.

crítica”, “pobreza aguda”, “indigencia”, “misericordia”, “hambre”, entre otros. Todas estas terminologías concuerdan en distinguir una categoría extrema en el ámbito de la pobreza. En consecuencia, para la CIDH, la pobreza extrema constituye un grave problema por la intensidad que asume en las afectaciones que produce en el goce y ejercicio de derechos humanos de las personas, grupos y colectividades que viven en dicha situación.

93. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos. Por ello, además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para la implementación de políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza, y para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos y rendir cuentas al respecto.
94. En suma, si bien la situación de pobreza puede variar en su intensidad, llegando a ser extrema; y en su duración, pudiendo tratarse de una situación crónica, desde el enfoque de derechos humanos, la Comisión considera que es deber de los Estados remover los obstáculos para el goce y ejercicio de los derechos humanos de las personas, grupos y colectividades que viven en esa situación. Así como crear las condiciones necesarias que garanticen una vida digna a las personas que viven en situación de pobreza hasta que se logre su erradicación.
95. La Comisión mediante sus diversas herramientas de trabajo, ha evidenciado que la pobreza y la pobreza extrema generalmente se traducen en situaciones que configuran violación al derecho básico de no discriminación. Ellas configuran un cuadro de exclusión social, carencias materiales, vulnerabilidad a distintas formas de violencia y también inaccesibilidad a los servicios públicos básicos. Por ende, se establece el consenso de que la pobreza siempre puede conllevar la negación de los derechos civiles y políticos al mismo tiempo que de los económicos, sociales y culturales.
96. En contextos de pobreza y pobreza extrema, las violaciones de derechos humanos se van sumando, y cada una de ellas incide en forma negativa sobre las otras, causando un círculo vicioso de afectaciones y violaciones inter conexas sobre la base de la discriminación multisectorial, con gravísimas consecuencias en la dignidad de las personas.
97. El abordaje de la pobreza desde un enfoque basado en derechos humanos determina la necesidad de realizar esfuerzos para lograr estrategias efectivas para la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema, desde

una perspectiva que se asiente en los derechos humanos de las personas y las consecuentes obligaciones internacionales del Estado, y no desde una perspectiva asistencial o de beneficencia. Ese tipo de enfoque permite el diseño de políticas públicas orientadas a la atención de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas y sus necesidades particulares para garantizar condiciones de igualdad real.

98. La ONU ha indicado, en “Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos” que la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente por afectar la dignidad humana y ser a la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, constituyéndose como una condición que conduce a otras violaciones. Se caracteriza, además, por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales<sup>125</sup>.
99. El Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF) ha indicado que “los niños y las niñas que viven en la pobreza sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar de sus derechos, alcanzar su pleno potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad”<sup>126</sup>.
100. Además, UNICEF sostiene que el concepto de pobreza infantil, junto a las estimaciones de sus alcances, puede ser construido sobre el principio de acceso a un número específico de derechos económicos y sociales<sup>127</sup>. Considera que el incumplimiento de estos derechos implicaría, por ejemplo, muerte prematura, hambre, desnutrición y falta de acceso al agua potable, servicios sanitarios, servicios médicos e información y educación, con las consecuencias que ello conlleva. En esta dirección, se entiende la pobreza infantil desde una perspectiva que prevé las privaciones de los derechos de los niños y niñas, proponiendo, de este modo, un enfoque basado en derechos humanos<sup>128</sup>.
101. En suma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera a la pobreza como un problema estructural que se traduce en afectaciones al goce y ejercicio de los derechos humanos y que, en ocasiones, implica violaciones que suponen la responsabilidad internacional del Estado.

---

<sup>125</sup> Naciones Unidas, [Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos](#), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2012. Asamblea General, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr. 3.

<sup>126</sup> Naciones Unidas, Unicef-Cepal, [Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe](#), pág. 25.

<sup>127</sup> Ibid., pág. 26.

<sup>128</sup> Ibid.

### 3. Cifras generales de pobreza en América

102. Las Naciones Unidas han considerado que la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema en todas sus formas constituye uno de los desafíos más grandes que enfrenta la humanidad<sup>129</sup>.
103. En general, de acuerdo con los parámetros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, América Latina revela actualmente una tendencia al estancamiento en los esfuerzos por la reducción de la pobreza<sup>130</sup>. De acuerdo con la CEPAL, las cifras de pobreza e indigencia indican que el número de personas que viven en situación de pobreza creció en 2014, hasta alcanzar 168 millones, de las cuales 70 millones se situaron en condición de indigencia. Para el 2015, la CEPAL observó un aumento tanto de las tasas de pobreza como de indigencia, donde 175 millones de personas se encuentran en situación de pobreza por ingresos, 75 millones de las cuales están en situación de indigencia<sup>131</sup>. Específicamente en Centroamérica, la CIDH ha recibido información según la cual, seis de cada diez hogares se encuentra en situación de pobreza<sup>132</sup>.
104. Por otra parte, según cifras oficiales, en Estados Unidos en 2014 el 14,8% de la población (46.7 millones de personas) se encontraban en situación de pobreza, no observándose cambios significativos desde el 2006; de hecho, en 2013 la pobreza alcanzó al 14,5%<sup>133</sup>. En un sentido similar, en el 2013 en Canadá el 13.5% de la población (4.6 millones de personas) vivía con un ingreso considerado bajo. Entendiéndose como tal cuando el total de los ingresos de una familia era inferior a la mitad del ingreso familiar promedio<sup>134</sup>.

---

<sup>129</sup> Naciones Unidas, [Agenda 2030 para el desarrollo sostenible](#), Objetivo 1: poner fin a la pobreza. En este sentido, la comunidad internacional ha reconocido que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible. Naciones Unidas, [Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible](#), Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2001, párr. 14.

<sup>130</sup> Naciones Unidas, [Objetivos de Desarrollo del Milenio](#) Informe de 2015.

<sup>131</sup> CEPAL, [Panorama Social de América Latina 2015](#), pág. 7.

<sup>132</sup> Obryan Poyser Calderón, Programa Estado de la Región, [Quinto Informe Estado de la Región](#), Pobreza en Centroamérica, pág. 33.

<sup>133</sup> United States Census Bureau, [Poverty 2014 Highlights](#). Además, Según un informe de 2013 emitido por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), los índices de la desigualdad de ingresos y sobre la pobreza relativa en los Estados Unidos se ubican entre los más altos entre los países comprendidos en la OCDE y que además, ello habría aumentado considerablemente en las últimas décadas (Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), [Inequality and Poverty in the United States](#), pág. 2.

<sup>134</sup> Véase, Statistics Canada, [Income of Canadians](#), publicado el 17 de diciembre de 2015.

105. En términos de desigualdad, resulta preocupante que la región de América Latina y el Caribe continúe siendo la más desigual del mundo, con una brecha de desigualdad económica que refuerza las desigualdades sociales y de género a pesar del crecimiento económico observado en la última década<sup>135</sup>. De acuerdo con el PNUD, diez de los quince países más desiguales del mundo se encontrarían en América Latina<sup>136</sup>. En este sentido, la CIDH ha recibido información según la cual en América Latina y el Caribe, en 2014, el 10% de la población acaparaba el 71% de la riqueza, en comparación con la mitad de la población que se encontraba en situación de pobreza, que solamente habría acumulado el 3.2%. En ese contexto, y en términos más específicos, solo el 1% poseía el 40% de la riqueza<sup>137</sup>. Estos datos, permiten observar en términos amplios la dimensión real de la desigualdad en esta región.
106. Con respecto a la situación en el Caribe, de la información disponible se desprende que los Estados con los mayores porcentajes de población viviendo bajo la línea de pobreza serían: Haití (77%), Belice (41.3%), Granada (37.7%), Guyana (36.1%) y Santa Lucía (28.8%). Asimismo, se indica que las estadísticas respecto a niños, niñas y jóvenes demuestran que concentran los índices más altos de pobreza, lo que CEPAL atribuye a los continuamente crecientes índices de desigualdad. A este respecto, se destaca la situación de Belice y Granada, en los cuales cerca de la mitad de su población entre 0 y 24 años de edad se encuentra en situación de pobreza<sup>138</sup>.

---

<sup>135</sup> Banco Mundial, *Working to End Poverty in Latin America and the Caribbean Workers, Jobs, and Wages*, junio de 2015. Al respecto, el Estado de Argentina advierte que este informe toma como fuente la base de datos de SEDLAC (CEDLAS – Banco Mundial), que para Argentina incluye datos correspondientes al período 2007-2015 (Estado de Argentina Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 4). Ver también, Audiencia temática sobre política fiscal y derechos humanos, 156° Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington D.C., octubre de 2015.

<sup>136</sup> PNUD, *Sobre América Latina y el Caribe*. Además, según proyecciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cerca de 1.5 millones más de hombres y mujeres de América Latina y el Caribe cayeron en la pobreza a finales del 2015. Ver, *Informe sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe* 2016.

<sup>137</sup> OXFAM, *Privilegios que Niegan Derechos: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe*, Septiembre de 2015, pág. 6.

<sup>138</sup> ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean, *Implementation of the Cairo Programme of Action in the Caribbean (1994-2013)*, 2014, pág. 13.

## ***B. El marco normativo interamericano y universal vinculado a la pobreza***

### **1. Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos**

#### **a. Esfuerzos de la Organización de los Estados Americanos (OEA) orientados a la eliminación de la pobreza**

107. Los Estados Miembros de la OEA han considerado en sus instrumentos constitutivos, la necesidad de adoptar medidas para la reducción de la pobreza como un elemento indispensable para lograr democracias sólidas e incluyentes.
108. El artículo 2 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), indica que uno de los propósitos de la Organización es promover el desarrollo económico, social y cultural de sus Estados Miembros y erradicar la pobreza crítica. El artículo 3 identifica a la eliminación de la pobreza crítica como parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia. El artículo 34 dispone que los Estados miembros convienen dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de una serie de metas básicas, entre las que se pueden mencionar a la nutrición adecuada y condiciones que hagan posible una vida sana, productiva y digna: salarios justos, erradicación del analfabetismo, viviendas etc. La consecución de dichas metas en condiciones de igualdad real para la satisfacción de los derechos humanos constituye el punto de partida de un desarrollo integral.
109. La Carta Democrática Interamericana, aprobada en Lima en 2001, plantea el vínculo que existe entre el combate a la pobreza y la estabilidad y consolidación de la democracia. Así, concentra uno de sus apartados, específicamente, en la relación entre “Democracia, desarrollo integral y combate a la pobreza”, precisando que, “la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente” (artículo 11) y que “la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia (artículo 12)<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> OEA, *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Carta Democrática Interamericana. Asimismo, resulta importante destacar que, en el marco de las Cumbres de las Américas, los Estados han reconocido la universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos, como fundamental para el funcionamiento de las sociedades democráticas. Quinta Cumbre de las Américas, Puerto España, Trinidad y Tobago, Declaración de Compromiso de Puerto España, 17-19 de abril del 2009, párr. 82; Tercera Cumbre de las Américas, Ciudad de Quebec, Canadá, 20-22 de abril de 2001, Plan de Acción, página 5.

110. La CIDH ha destacado el vínculo entre la democracia sólida y la fortaleza de su poder judicial, especialmente en la protección de grupos, colectividades y sectores en particular riesgo a violaciones de derechos humanos, y las personas afectadas por la pobreza y en situaciones de exclusión<sup>140</sup>. Si bien la democracia per se no se traduce en la plena efectividad de los derechos humanos de las personas viviendo en situación de pobreza, es innegable que “la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente”<sup>141</sup>.
111. La indivisibilidad de los derechos humanos y su intrínseca relación con la vigencia de un régimen democrático implica, por un lado, un vínculo estrecho entre la protección de los derechos civiles y políticos, y los económicos, sociales, ambientales y culturales. Por otro, acarrea un deber para los Estados de prestar especial atención a los sectores sociales e individuos que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación, en la práctica. Estos principios se ven reflejados en los instrumentos que rigen la actuación del sistema interamericano de derechos humanos.
112. Desde 1994, los Jefes de Estado del Hemisferio se han reunido periódicamente en las Cumbres de las Américas para discutir preocupaciones comunes, buscar soluciones y desarrollar una visión compartida para el desarrollo de la región. Entre los mandatos establecidos han existido consideraciones en relación a la adopción de medidas para mejorar la calidad de vida de todos los pueblos de las Américas. Por ejemplo, en el Plan de Acción de Santiago de 1998, los jefes de Estado reconocieron que la “extrema pobreza y la discriminación continúan afligiendo las vidas de muchas de nuestras familias e impidiendo su potencial contribución al progreso de nuestras naciones”<sup>142</sup>.
113. De la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social en Venezuela, surgió la Declaración de Margarita (2003)<sup>143</sup> la cual incorpora elementos innovadores en la discusión en torno al combate contra la

---

<sup>140</sup> CIDH, *Consideraciones sobre la ratificación universal de la Convención Americana y otros tratados interamericanos en materia de derechos humanos*, OEA/Ser.L/Vii.152 Doc. 21 del 14 de agosto de 2014, párr. 10.

<sup>141</sup> OEA, Carta Democrática Interamericana. Artículo 7.

<sup>142</sup> OEA, *Plan de Acción de Santiago*, 1998.

<sup>143</sup> OEA, *Comunicado de Prensa No C-197/03: Declaración de Margarita Afirma compromiso Del Hemisferio en el Combate a la Pobreza*.

pobreza y la desigualdad<sup>144</sup>. Ese documento indica explícitamente la necesidad de una visión multidimensional para lograr resultados efectivos para el mejoramiento del nivel de vida de todos los habitantes de las Américas<sup>145</sup>. Los Estados se comprometen a dar prioridad a la eliminación del hambre, al acceso a una alimentación adecuada y agua potable, al acceso para todos a los servicios sociales básicos, con atención especial a la educación de calidad y la protección social de la salud.

114. La Declaración de Mar del Plata, adoptada en la Cuarta Cumbre de las Américas, en 2005, reconoce que “uno de los principales desafíos a la estabilidad democrática es generar empleos productivos y de calidad con el interés de asegurar que nuestros pueblos se beneficien de la prosperidad económica”. Se recomienda a los Estados:

Implementar políticas activas que generen trabajo decente, dirigidas a crear las condiciones de empleo de calidad, que doten a las políticas económicas y a la globalización de un fuerte contenido ético y humano poniendo a la persona en el centro del trabajo, la empresa y la economía<sup>146</sup>.

115. Con miras a la consecución de este objetivo de trabajo decente, los Estados se comprometieron a construir un “marco institucional más sólido e inclusivo, basado en la coordinación de políticas públicas en el ámbito económico, laboral y social”. La Declaración propone también una lista de ocho medidas que deben contener estas políticas públicas orientadas al logro del trabajo decente<sup>147</sup>.

116. La Carta Social de las Américas, de 2012, señala en su artículo 3 que los “Estados Miembros, en su determinación y compromiso de combatir los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad y de enfrentar las causas que los generan y sus consecuencias, tienen la responsabilidad de crear las condiciones favorables para alcanzar el desarrollo con justicia social para sus pueblos y contribuir así a fortalecer la gobernabilidad democrática”.

117. Asimismo, dispone que los “Estados Miembros fortalecerán y promoverán las políticas y los programas dirigidos al logro de sociedades que ofrezcan a todas las personas oportunidades para beneficiarse del desarrollo

---

<sup>144</sup> OEA, Aportes desde la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) del Departamento de Inclusión Social (DIS) de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad (SADyE). Respuesta al Cuestionario de la CIDH sobre Pobreza y Derechos Humanos.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> OEA, Declaración y Plan de Acción de Mar del Plata, 2005.

<sup>147</sup> Ibid.

sostenible con equidad e inclusión social”<sup>148</sup>. El documento señala que la pobreza crítica constituye un obstáculo al desarrollo y, en particular, al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio. En particular, establece que la promoción y la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad, así como a la consolidación de la democracia y el Estado de derecho<sup>149</sup>.

118. En 2014, los compromisos adoptados por los Estados Miembros en materia de pobreza en la Región también se vieron reflejados en la Declaración de Asunción: Desarrollo con Inclusión Social, en la cual se considera que si bien los Estados americanos han tomado medidas para alcanzar el desarrollo integral de sus habitantes, para afianzar la democracia y promover y proteger los derechos humanos, “aún persisten desafíos y retos en materia de pobreza y pobreza extrema, seguridad alimentaria y nutrición, discriminación, equidad, igualdad e inclusión social, educación inclusiva y de calidad, cobertura universal de salud, trabajo decente, digno y productivo y seguridad ciudadana”<sup>150</sup>.
119. Durante el transcurso de la Asamblea General de la OEA, de 2015, celebrada Washington DC, fue adoptado el Plan de Acción de la Carta Social de las Américas<sup>151</sup>. El propósito del Plan de Acción es establecer objetivos y líneas estratégicas de acción en las áreas de trabajo, protección social, salud, alimentación y nutrición, educación, vivienda, servicios públicos básicos, y cultura a fin de contribuir al logro de los principios, propósitos y prioridades contenidas en la Carta Social de las Américas.
120. El plan refleja el compromiso de los Estados Miembros de erradicar la pobreza y el hambre, y atender urgentemente los problemas graves de exclusión social y desigualdad en todos los niveles para alcanzar la equidad, inclusión y justicia social, al tiempo que reconoce que los Estados Miembros presentan diversos grados de avance en relación con las áreas propuestas. Este Plan de Acción permanecerá vigente por un período de cinco años a partir de su adopción, es decir hasta el año 2020. Cumplido el plazo, la Asamblea General podrá encomendar la revisión y actualización del mismo, en el marco de los propósitos y principios adoptados en la Carta Social de las Américas.

---

<sup>148</sup> OEA, Carta Social de las Américas, Aprobada en la segunda sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba, celebrada el 4 de junio de 2012. Artículo 3.

<sup>149</sup> Ibid.

<sup>150</sup> OEA, Declaración de Asunción: Desarrollo con Inclusión Social. Aprobada en la Segunda sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2014.

<sup>151</sup> OEA, Resolución de la Asamblea General AG/RES. 2878 (XLV-O/15): Plan de Acción de la Carta Social de las Américas (Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 16 de junio de 2015).

121. En la Asamblea General de la OEA de 2016, se aprobó la declaración para la Promoción y Fortalecimiento de la Carta Social de las Américas, en la cual se declaró el “compromiso de promover y lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales a través de las políticas y programas” que se consideren más eficaces y adecuados<sup>152</sup>. También se indicó la “necesidad de que los Estados Miembros renueven el compromiso con la implementación del Plan de Acción de la Carta Social de las Américas conforme a sus respectivas legislaciones internas, realidades nacionales, estrategias, planes y recursos disponibles y sostengan el diálogo para el intercambio de información sobre los avances, experiencias y lecciones aprendidas”.
122. En la misma Asamblea General fue aprobada la “Declaración Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sostenible en las Américas” en la cual se reafirman la naturaleza, propósitos y principios establecidos en la Carta de la OEA, y los compromisos adoptados por los Estados Miembros en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, así como otros compromisos internacionales vinculados a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico, social y ambiental<sup>153</sup>. En el referido documento los Estados deciden:

Asumir el firme 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<sup>154</sup>.

123. La conclusión es que los Estados Miembros de la OEA han reconocido que el desarrollo sostenible requiere un enfoque que integre sus tres dimensiones económicas, sociales y ambientales, con el objetivo de apoyar el desarrollo, erradicar la pobreza y promover la igualdad, la equidad y la inclusión social. Los Estados Miembros de la OEA han reiterado su apoyo al desarrollo sostenible a través de numerosas resoluciones de la Asamblea

---

<sup>152</sup> OEA, Declaración para la Promoción y Fortalecimiento de la Carta Social de las Américas AG/DEC. 85 (XLVI-O/16) Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016.

<sup>153</sup> OEA, Declaración Fortalecimiento Institucional para el Desarrollo Sostenible en las Américas AG/DEC. 81 (XLVI-O/16). Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2016.

<sup>154</sup> Ibid.

General y la adopción de compromisos nacionales, subregionales, regionales, e internacionales<sup>155</sup>.

124. En septiembre de 2015, los Estados Miembros adoptaron en el marco de la Organización de las Naciones Unidas la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de alcance mundial, que entraron en vigor el 1 de enero de 2016. Los Estados se comprometieron a trabajar para la plena implementación de los 17 ODS y de sus metas que “son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”<sup>156</sup>.
125. Para apoyar los referidos compromisos de los Estados hacia el cumplimiento de los objetivos y metas acordados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Comisión Interamericana para el Desarrollo Sostenible aprobó el Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS), como parte de su quinta reunión ordinaria celebrada entre el 1 y el 3 de junio de 2016 en Washington DC, concluyendo los trabajos de revisión y actualización del PIDS. El PIDS posteriormente fue adoptado por la Asamblea General de la OEA en su 46 periodo ordinario de sesiones celebrado en Santo Domingo, República Dominicana<sup>157</sup>.
126. Es de indicar que la aprobación de este programa convierte a la Organización de Estados Americanos en el primer organismo regional con un instrumento de política institucional alineado con la Agenda 2030 del Sistema de Naciones Unidas. En el mismo se definen las áreas estratégicas en las que la Organización apoyará a los Estados que lo soliciten en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>158</sup>.
127. La Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) de la Secretaría General de la OEA, ha venido brindando herramientas para que los países de la región compartan sus experiencias y conocimientos en protección social y políticas de desarrollo social para la erradicación de la pobreza, facilitando el intercambio entre Ministerios de Desarrollo Social, agencias gubernamentales afines, y otros actores claves<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> OEA, Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible (PIDS). Aprobado en la tercera sesión plenaria celebrada el 3 de junio de 2016.

<sup>156</sup> Ibid.

<sup>157</sup> OEA, Resolución de la Asamblea General: Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible, AG/RES. 2882 (XLVI-O/16). Aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016.

<sup>158</sup> Periódico: La Prensa, “OEA aprueba Programa para el Desarrollo Sostenible”, 4 de junio de 2016.

<sup>159</sup> OEA, Aportes desde la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) del Departamento de Inclusión Social (DIS) de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad (SADyE). Respuesta al Cuestionario de la CIDH sobre Pobreza y Derechos Humanos.

## **b. El Sistema Interamericano de protección de derechos humanos y el trabajo de la CIDH**

128. Como punto de partida normativo, fue aprobada en 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Ese documento, de conformidad a la jurisprudencia del Sistema Interamericano, constituye una fuente de obligaciones para todos los Estados miembros de la OEA", sin ninguna excepción<sup>160</sup>. La Declaración establece una serie de derechos que guardan estrecha vinculación con la superación de la situación de pobreza, como lo son el derecho a la igualdad ante la ley; a la integridad de la persona; a que la salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda; a la educación; así como al trabajo y a una justa distribución, a la seguridad social, entre otros<sup>161</sup>.
129. En 1969, fue aprobada la Convención Americana de Derechos Humanos señalando en su preámbulo que "sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre [...] de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos"<sup>162</sup>. De este modo, la Convención Americana llama a prestar atención a la relación entre pobreza y la vigencia de los derechos humanos.
130. En particular, corresponde destacar que la Convención Americana reconoce en su artículo 1.1 la obligación de los Estados de respetar los derechos reconocidos en dicho instrumento y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna. Su artículo 2 contiene el deber de adoptar disposiciones de derecho interno – legislativas o de otro carácter – que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en la Convención Americana. Su artículo 24 establece el principio de igual protección de la ley y la prohibición de discriminación. Tal disposición es aplicable a todo el ordenamiento jurídico de los Estados partes, incluyendo aquellas normas que establezcan o regulen los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 26 determina la obligación de progresividad en los derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>160</sup> CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, OEA/Ser./L./VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, párr. 17, citando Corte IDH. 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. Opinión Consultiva OC-10-89 del 14 de junio de 1989, Serie A, No. 10.

<sup>161</sup> [Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre](#).

<sup>162</sup> Ambos tratados reiteran lo dispuesto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas.

131. El Sistema Interamericano cuenta, desde 1988, con un instrumento especializado sobre los derechos económicos, sociales y culturales, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”. Entre sus artículos se presenta un catálogo extenso de este campo de derechos, cuya satisfacción guarda estrecha vinculación a la superación de la situación de pobreza: derecho al trabajo, a la salud, seguridad social, alimentación, educación, medio ambiente sano<sup>163</sup> y beneficios de la cultura.
132. Cabe enfatizar otra importante formulación contenida en el artículo 12 de la Carta Democrática de la OEA: “Los Estados Miembros de la OEA 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, teniendo en cuenta las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Este compromiso común frente a los problemas del desarrollo y la pobreza también destaca la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos y el imperativo de fortalecer la cohesión social y la democracia”<sup>164</sup>.
133. Lo mismo en relación al Artículo 21 de la Carta Social: “La lucha contra la pobreza, la reducción de las iniquidades, la promoción de la inclusión social, así como la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales son desafíos fundamentales e interrelacionados que enfrenta el Hemisferio; y la superación de estos desafíos es esencial para alcanzar el desarrollo sostenible. Los Estados Miembros deberán adoptar y ejecutar, con la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, estrategias, planes y políticas para enfrentar estos desafíos como parte de sus esfuerzos para el desarrollo y para el beneficio y el goce de todas las personas y generaciones”<sup>165</sup>.
134. En el presente Informe, por su especial vinculación con el tema de la pobreza, es importante mencionar de manera individualizada los principales instrumentos que fueron aprobados en las últimas décadas para proteger derechos de personas y grupos históricamente discriminados.

---

<sup>163</sup> El artículo 11 referido al derecho a un medio ambiente sano del Protocolo de San Salvador dispone:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

<sup>164</sup> OEA, Carta Democrática Interamericana.

<sup>165</sup> OEA, Carta Social de las Américas, Aprobada en la segunda sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA en Cochabamba, celebrada el 4 de junio de 2012. Artículo 3.

135. Desde 1995, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer<sup>166</sup> establece en su artículo 9 que los Estados Partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada; y que en igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es discapacitada, menor de edad, anciana, o “está en situación socioeconómica desfavorable” o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad.
136. La Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad<sup>167</sup>, aprobada en 2001, dispone en su artículo III, que los Estados deberán adoptar medidas de carácter legislativo, social, educativo, laboral o de cualquier otra índole, necesarias para “eliminar progresivamente la discriminación y promover la integración por parte de las autoridades gubernamentales y/o entidades privadas en la prestación o suministro de bienes, servicios, instalaciones, programas y actividades, tales como el empleo, el transporte, las comunicaciones, la vivienda, la recreación, la educación, el deporte, el acceso a la justicia y los servicios policiales, y las actividades políticas y de administración” (...).
137. La Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia<sup>168</sup>, de 2013, dispone que los Estados se comprometen “a adoptar las políticas especiales y acciones afirmativas para garantizar el goce o ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de personas o grupos que sean sujetos de discriminación o intolerancia con el objetivo de promover condiciones equitativas de igualdad de oportunidades, inclusión y progreso para estas personas o grupos” (artículo 5) y “formular y aplicar políticas que tengan por objetivo el trato equitativo y la generación de igualdad de oportunidades para todas las personas” entre ellas, “políticas de tipo educativo, medidas de carácter laboral o social, o de cualquier otra

---

<sup>166</sup> OEA, Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belem Do Para", adoptada el 6 de septiembre de 1994.

<sup>167</sup> OEA, Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, adoptada el 6 de julio del año 1999 en la Ciudad de Guatemala, Guatemala. Vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. La Convención entró en vigor el 14 de septiembre del año 2001.

<sup>168</sup> OEA, Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia. Adoptada en la ciudad de Antigua, Guatemala el miércoles 5 de junio de 2013 en el Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General. Al momento de elaboración del presente informe aún no había entrado en vigor (Entrada en vigor: el trigésimo día a partir de la fecha en que se haya depositado el segundo instrumento de ratificación o adhesión de la Convención en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos).

índole de promoción, y la difusión de la legislación sobre la materia por todos los medios posibles” (artículo 6).

138. En el mismo año, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, añade la obligación a los Estados de “prevenir, eliminar, prohibir y sancionar, de acuerdo con sus normas constitucionales y con las disposiciones de esta Convención, todos los actos y manifestaciones de racismo, discriminación racial y formas conexas de intolerancia” (artículo 4)<sup>169</sup>, prohibiendo expresamente la denegación de acceso a cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 4, inciso xii).
139. La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores<sup>170</sup>, de 2015, establece que se encuentra prohibida la discriminación por edad y que los Estados Parte desarrollarán enfoques específicos en sus políticas, planes y legislaciones sobre envejecimiento y vejez, garantizando el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la educación, a la cultura y a la vivienda, entre otros (artículo 5). Resulta importante destacar que la CIDH en su Plan Estratégico 2017-2021, aprobado durante el 161 Período de sesiones en marzo de 2017, incorporó en la identificación de los temas y poblaciones prioritarias de trabajo, la consideración de la situación de las personas mayores en el hemisferio.
140. La “Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”, aprobada en 2016 como fruto de 16 años de discusiones, reconoce el derecho fundamental de los pueblos indígenas a la libre determinación y sus tradiciones culturales, a la propiedad colectiva de la tierra en sus territorios ancestrales, a la educación, salud, medio ambiente sano y también a derechos laborales.<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> OEA, Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y formas conexas de Intolerancia. La referida convención aún no ha entrado en vigor al momento de elaboración del presente informe. La misma fue adoptada el 15 de junio de 2013 en el marco del Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, y entrará en vigencia tras el depósito del segundo instrumento de ratificación o adhesión.

<sup>170</sup> OEA, Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, 15 de junio de 2015.

<sup>171</sup> OEA, Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada en el marco del 46 Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, el 15 de junio de 2016.

***i. Estándares del Sistema Interamericano relacionados con la situación de pobreza***

141. La jurisprudencia tanto de la CIDH como de la Corte Interamericana, ha abordado cuestiones referidas a la pobreza y la pobreza extrema en relación al contenido de una serie de derechos humanos establecidos en los instrumentos interamericanos, para lo cual han considerado los aportes del sistema universal e información técnica de distintos organismos especializados. Tanto la CIDH como la Corte Interamericana, han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana<sup>172</sup>, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.
142. Si bien la jurisprudencia del sistema interamericano sobre la situación de personas que viven en pobreza, se encuentra aún en desarrollo, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han considerado dicha situación como un marco contextual especializado que se traduce en obligaciones estatales específicas.
143. Los órganos del sistema interamericano de protección de derechos humanos iniciaron hace décadas sus primeros abordajes de los contextos de pobreza y las condiciones de desigualdad, exclusión y discriminación estructural en que se traduce la misma, al analizar la situación general de derechos humanos en los distintos Estados del hemisferio, en particular la situación de los derechos económicos, sociales y culturales.
144. La CIDH ha emitido informes de país, que permiten visibilizar la relación entre situaciones de pobreza estructural, discriminación, contextos de violencia generalizada, inseguridad ciudadana y la falta de respeto y garantía de derechos económicos, sociales y culturales. En 1979, la CIDH indicó en su informe sobre la situación de derechos humanos en Haití, que en cuanto a “la eficacia entre los derechos a la educación, preservación de la salud y el bienestar, así como el derecho al trabajo y a una justa remuneración, debe decirse que casi no existe debido principalmente a las condiciones de extrema pobreza, analfabetismo, malas condiciones de

---

<sup>172</sup> En virtud del artículo 29.b) de la Convención ninguna disposición de ésta 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”.

higiene, un alto índice de natalidad y mortalidad infantil, desempleo, falta de instalaciones sanitarias, bajo ingreso per cápita, etc.”<sup>173</sup>.

145. El 4º Informe de la CIDH sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala, evaluó que en aquel momento “las diferencias en el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala son abismales, y discriminan efectivamente contra grandes sectores de la población y en particular contra los guatemaltecos Maya-Quiché”<sup>174</sup>. Se indicó, también, que “los Estados tienen la obligación de adoptar providencias en la medida de los recursos disponibles para hacer efectivos dichos derechos”. La Comisión comprobó que “los recursos previstos para los programas sociales son una proporción del producto bruto interno que no guarda relación con la magnitud de las desigualdades en la distribución interna”<sup>175</sup>.
146. Por su parte, en el marco del sistema de casos y peticiones individuales, tanto la Comisión, como la Corte han observado como la situación de pobreza, exclusión y marginación pueden ser causas que faciliten las violaciones de los derechos humanos<sup>176</sup>, como así también constituir un agravante de violaciones a derechos humanos o una consecuencia de tales violaciones<sup>177</sup>. A continuación, se presenta un análisis de los estándares y desarrollos elaborados en ciertos aspectos claves en la materia por el sistema interamericano.

**ii. Aplicación del principio de igualdad y no discriminación con respecto a personas que viven en situación de pobreza**

147. La CIDH ha reiteradamente establecido que el principio de no discriminación es uno de los pilares de cualquier sistema democrático y que es una de las bases fundamentales del sistema de protección de derechos humanos establecido por la OEA<sup>178</sup>. Tanto la Declaración como la

<sup>173</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití 1979*, Capítulo VIII (Derecho a la educación y derecho a la preservación de la salud y el bienestar) y Capítulo IX (Derecho al trabajo y a una justa retribución). Conclusiones, párr. 10.

<sup>174</sup> CIDH, *Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, Capítulo I: El Contexto y Los Derechos Socio-Económicos y la Acción Gubernamental*, Sección Conclusiones.

<sup>175</sup> Ibid.

<sup>176</sup> Por ejemplo, Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de septiembre de 2006, párr. 117.

<sup>177</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Alegatos de la CIDH, párr. 181.

<sup>178</sup> Véase, *inter alia*, CIDH *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1999*, Capítulo VI. Lo mismo puede afirmarse, en general, en el ámbito de la ONU, conforme a lo establecido por el Comité de Derechos Humanos: “La no discriminación, junto con la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley sin ninguna discriminación constituye un principio básico y general relativo a la protección de los derechos

Convención Americanas fueron inspiradas en el ideal de que “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”<sup>179</sup>.

148. Asimismo, 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”<sup>180</sup>. 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<sup>181</sup>.
149. Conforme al artículo 1.1 de la Convención Americana, el principio de igualdad y no discriminación es una protección que subyace a la garantía de todos los demás derechos y libertades, pues toda persona es titular de los derechos humanos consagrados en tales instrumentos y tiene derecho a que el Estado respete y garantice su ejercicio libre y pleno, sin ningún tipo de discriminación. Lo mismo se aplica a la segunda parte del artículo II de la Declaración Americana.
150. En palabras de la Corte Interamericana, “el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, ya que dispone la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades allí reconocidos sin discriminación alguna”. Es decir, cualquiera sea el origen o la forma que asuma, todo tratamiento que pueda ser considerado discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los

---

humanos” (ONU. Comité de Derechos Humanos. Recomendación General No. 18. *No discriminación*. CCPR/C/37, 10 de noviembre de 1989, párr. 1).

<sup>179</sup> Declaración Americana, Preámbulo.

<sup>180</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48. Este principio ha sido avanzado asimismo de forma reciente por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, ver Organización de los Estados Americanos, *Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador*, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 43.

<sup>181</sup> CIDH. *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II.Doc.62, 5 de diciembre de 2011, párr. 89, citando, inter alia, CIDH, *Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Karen Atala e Hijas v. Chile*, 17 de septiembre de 2010, párr. 80. Respecto de las dos concepciones citadas del derecho a la igualdad y a la no discriminación, véase una explicación más detallada en CIDH. *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II, doc. 62, 5 de diciembre de 2011, párrs. 90-95.

derechos garantizados en la Convención es per se incompatible con la misma”<sup>182</sup>.

151. El artículo 24 de la Convención consagra el derecho a la igualdad ante la ley y a recibir igual protección legal, sin discriminación. Lo mismo se aplica a la primera parte del artículo II de la Declaración Americana. Es decir, los artículos 24 de la Convención Americana y II de la Declaración Americana resultarían violados si “la discriminación se refiere a una protección desigual de la ley interna”<sup>183</sup>.
152. De conformidad a la normativa expresa del artículo 1.1 de la Convención Americana se encuentra prohibido discriminar por motivos de “posición económica” o “cualquier otra condición social”. En ese sentido, la Comisión considera que, de conformidad con el texto de la citada normativa y los avances de la jurisprudencia del sistema interamericano, puede considerarse a la situación de pobreza o pobreza extrema de una persona, grupos o colectividad como una categoría prohibida de discriminación. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana.
153. La Corte Interamericana ha señalado al respecto que:

Los criterios específicos en virtud de los cuales está prohibido discriminar, según el artículo 1.1 de la Convención Americana, no son un listado taxativo o limitativo sino meramente enunciativo. Por el contrario, la redacción de dicho artículo deja abiertos los criterios con la inclusión del término “otra condición social” para incorporar así a otras categorías que no hubiesen sido explícitamente indicadas. La expresión “cualquier otra condición social” del artículo 1.1. de la Convención debe ser interpretada por la Corte, en consecuencia, en la perspectiva de la opción más favorable a

---

<sup>182</sup> Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 224; Corte IDH. *Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, párr. 78; y Corte IDH. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 53.

<sup>183</sup> Véase, respecto de la distinción entre los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana, Corte IDH. *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de octubre de 2012 Serie C No. 251, párr. 226.

la persona y de la evolución de los derechos fundamentales en el derecho internacional contemporáneo<sup>184</sup>.

154. El Comité DESC de la ONU ha indicado que “el carácter de la discriminación varía según el contexto y evoluciona con el tiempo”<sup>185</sup> y que, por lo tanto, “la discriminación basada en “otra condición social” exige un planteamiento flexible que incluya otras formas de trato diferencial que no puedan justificarse de forma razonable y objetiva”<sup>186</sup>. Concretamente, con respecto a la pobreza y la pobreza extrema ha indicado 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 la sociedad. Por ejemplo, pertenecer a un sindicato no debe afectar al empleo de una persona, ni a sus oportunidades de promoción. 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 tenga acceso a educación y atención de salud de la misma calidad que los demás, o a que se le deniegue o limite el acceso a lugares públicos<sup>187</sup>.

155. El Grupo de Trabajo que hace seguimiento al cumplimiento del Protocolo de San Salvador, ha destacado que el carácter inmediato de la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad impide diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos en el Protocolo y exige de los Estados que:

[...] reconozcan y garanticen los derechos del PSS [Protocolo de San Salvador] de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias. En especial diferencias de trato basadas en factores expresamente vedados como la raza, la religión y el origen social. Pero requiere también que los Estados reconozcan que existen sectores que se encuentran en desventaja en el ejercicio de los

---

<sup>184</sup> Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, [Observación General No 20: La Discriminación y los Derechos Económicos, Sociales y culturales \(artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales\)](#). Párrafo 27.

<sup>185</sup> Ibid.

<sup>186</sup> Ibid.

<sup>187</sup> Ibid., párrafo 35.

derechos sociales y adopten políticas y acciones positivas para garantizar sus derechos<sup>188</sup>.

156. En su informe sobre Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CIDH manifestó que en la adopción de políticas sociales y medidas para garantizar este marco de derechos, los Estados deben identificar sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, como las mujeres, los pueblos indígenas, y los afrodescendientes, entre otros, y “fijar medidas especiales o garantizadas para afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales”<sup>189</sup>.
157. En el marco del sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirman que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos” y que toda persona debe gozar de los derechos reconocidos “sin distinción alguna” en razón de “su posición económica [...] o cualquier otro factor”.
158. Por su parte, el Comité DESC señaló:

(...) La discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación. La desigualdad puede estar asentada en las instituciones y profundamente enraizada en los valores sociales que conforman las relaciones en los hogares y las comunidades. Por consiguiente, las normas internacionales de no discriminación e igualdad, que exigen que se preste especial atención a los grupos vulnerables y a sus miembros, entrañan profundas consecuencias para las estrategias de lucha contra la pobreza<sup>190</sup>.

<sup>188</sup> Organización de los Estados Americanos, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 44. Ver análisis relacionado a este tema asimismo en CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48.

<sup>189</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párrs. 53, 55; véase discusión sobre este tema asimismo en, Organización de los Estados Americanos, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 63.

<sup>190</sup> Naciones Unidas, *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: Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001* (E/C.12/2001/10), párr. 11.

159. La entonces Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos, Magdalena Sepulveda, indicó que los patrones de discriminación mantienen a las personas en la pobreza, lo que a su vez sirve para perpetuar actitudes y prácticas discriminatorias contra éstas, es decir, la discriminación causa pobreza, pero la pobreza también causa discriminación<sup>191</sup>.
160. En concreto, el sistema interamericano no sólo recoge una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y, por lo tanto, a prohibir diferencias de trato irrazonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanza hacia un concepto de igualdad material o estructural que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren la adopción de medidas afirmativas de equiparación. Ello implica la necesidad de trato diferenciado cuando, debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado, la igualdad de trato suponga suspender o limitar el acceso a un servicio, bien o el ejercicio de un derecho<sup>192</sup>.
161. La CIDH ha sostenido que, de acuerdo con la normativa interamericana para garantizar la igualdad y el principio de no discriminación, los Estados están en 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. Caso contrario, 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>193</sup>.
162. En efecto, la Comisión ha analizado situaciones de discriminación estructural y ha señalado que “los principios generales de no discriminación e igualdad” reflejados en los artículos 1 y 24 de la Convención Americana requieren la “adopción de medidas destinadas a superar las desigualdades en la distribución interna y las oportunidades”<sup>194</sup>. Por su parte, la Corte Interamericana ha interpretado que los Estados deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”<sup>195</sup>.

---

<sup>191</sup> Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre Extrema Pobreza y Derechos Humanos, A/63/274, Agosto 2008, párr. 29.

<sup>192</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párrs. 89-99.

<sup>193</sup> CIDH, Informe No. 36/09 (Admisibilidad y Fondo), Caso No.12.440, Wallace de Almeida (Brasil), 20 de marzo de 2009, párrs. 145, 147.

<sup>194</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997*, Capítulo II. B, Garantías Jurídicas e Institucionales en la República del Ecuador.

<sup>195</sup> Corte CIDH. *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. No. 130, párr. 141.

163. De lo anterior se desprende concretamente que los Estados están obligados a abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación y deben adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, con fundamento en la noción de igualdad y el principio de no discriminación.
164. La Comisión ha sostenido también que en virtud de los referidos principios de no discriminación e igualdad de oportunidades, el Estado debe asegurar “que las políticas que adopte no representen una carga desproporcionada sobre los sectores marginados y más vulnerables de la sociedad, en particular aquéllos que se encuentran en situación más desventajosa debido a la pobreza”<sup>196</sup>.
165. En el caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kasek vs Paraguay, en el cual se analiza el deber de respetar y garantizar los derechos sin discriminación alguna en vista de los alegatos de una serie de violaciones de derechos humanos en perjuicio de dicha comunidad, la Comisión indicó que en el mismo se ilustraba “la persistencia de factores de discriminación estructural”<sup>197</sup>. Al respecto, la Corte Interamericana considero que se evidenciaba una discriminación de facto en contra de los miembros de la referida Comunidad:

En lo que respecta a pueblos indígenas, la Corte en su jurisprudencia ha establecido específicamente que “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”.

Además, el Tribunal ha señalado 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”. Los Estados están obligados “a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de

<sup>196</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador 1997*, Capítulo II. B, Garantías Jurídicas e Institucionales en la República del Ecuador.

<sup>197</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párr. 265.

terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias<sup>198</sup>.

166. Es importante destacar también el caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde contra Brasil, relativo a prácticas de trabajo forzoso y servidumbre por deudas en una hacienda ubicada en el Estado de Pará, en perjuicio de personas originarias de los estados más pobres del país y con menos perspectiva de trabajo. La Corte IDH declaró que la situación de esclavitud y trata de personas que sufrieron los 85 trabajadores identificados se dio “en el marco de una situación de discriminación estructural histórica en razón de la posición económica”<sup>199</sup>. En particular, la Corte tomó en consideración la situación de vulnerabilidad de los trabajadores como consecuencia de su situación de pobreza, indicando que:

La Corte constata, en el presente caso, algunas características de particular victimización compartidas por los 85 trabajadores rescatados el 15 de marzo de 2000: se encontraban en una situación de pobreza; provenían de las regiones más pobres del país, con menor desarrollo humano y perspectivas de trabajo y empleo; eran analfabetas, y tenían poca o nula escolarización (supra párr. 41). Lo anterior los colocaba en una situación que los hacía más susceptibles de ser reclutados mediante falsas promesas y engaños. Dicha situación de riesgo inmediato para un grupo determinado de personas con características idénticas y originarios de las mismas regiones del país, tiene orígenes históricos y era conocida desde, al menos, 1995, cuando el Gobierno de Brasil reconoció expresamente la existencia de “trabajo esclavo” en el país (supra párr. 111).

De la prueba aportada al expediente se advierte la existencia de una situación basada en la posición económica de las víctimas rescatadas el 15 de marzo de 2000 que caracterizó un trato discriminatorio. De acuerdo a varios informes de la OIT y del Ministerio de Trabajo de Brasil, “la situación de miseria del obrero es lo que le lleva espontáneamente a aceptar las condiciones de trabajo ofrecidas”, toda vez que “cuanto peores las condiciones de vida, más dispuestos estarán los trabajadores a enfrentar riesgos del trabajo lejos de casa. La pobreza, en ese sentido, es el principal factor de la

<sup>198</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párrs. 270 y 271.

<sup>199</sup> 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 No. 318, párr. 343.

esclavitud contemporánea en Brasil, por aumentar la vulnerabilidad de significativa parte de la población, haciéndoles presa fácil de los reclutadores para trabajo esclavo”<sup>200</sup>.

167. Las personas que viven en la pobreza y pobreza extrema sufren a menudo desventajas y discriminación basadas en la raza, el sexo, la edad, origen étnico, prácticas culturales, el idioma y otras condiciones. En efecto, personas, grupos y colectividades que han sido históricamente discriminados, tales como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los migrantes y sus familias, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los miembros de pueblos indígenas, entre otros, que viven en situación de pobreza y pobreza extrema en las Américas han sido y continúan siendo en numerosas ocasiones víctimas de lo que se ha definido como discriminación inter seccional y discriminación estructural.
168. La discriminación inter seccional y estructural tiene un impacto importante en el ejercicio de derechos humanos en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Como explicó la CIDH en su Informe Acceso a Servicios de Salud Materna desde una perspectiva de Derechos Humanos<sup>201</sup> “el deber de proteger el derecho a la integridad de las mujeres en condiciones de igualdad comprende que los Estados prioricen sus recursos y esfuerzos para abordar las necesidades particulares de los grupos de mujeres identificados en este informe quienes están en mayor riesgo de sufrir daños a su integridad en su acceso a servicios de salud materna, es decir, las mujeres pobres, de zonas rurales, incluyendo a las mujeres indígenas y/o afrodescendientes y las adolescentes por las múltiples formas de discriminación que enfrentan”<sup>202</sup>.
169. Sobre el particular, es preciso señalar que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) de la ONU, reconociendo la discriminación inter seccional contra mujeres de escasos recursos, ha recomendado que los Estados “adopten determinadas medidas especiales de carácter temporal para eliminar esas formas múltiples de discriminación múltiple contra la mujer y las consecuencias negativas y complejas que tiene”<sup>203</sup>.

---

<sup>200</sup> Ibid., párr. 339 y 340.

<sup>201</sup> CIDH, *Informe acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69 del 7 de junio de 2010, párrafo 87.

<sup>202</sup> Ibid.

<sup>203</sup> ONU, Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, Recomendación General 25, párr. 12.

170. En su Recomendación General No. 28, ese Comité se refirió a la interseccionalidad, al considerarlo un “concepto básico” para comprender el alcance de las obligaciones de los Estados partes de la CEDAW. En particular, indicó que “la discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”<sup>204</sup>.
171. De este modo, enfatizó que “la discriminación por motivos de sexo o género puede afectar a las mujeres de algunos grupos en diferente medida o forma que a los hombres”<sup>205</sup>. En cuanto a las obligaciones estatales al respecto, el Comité señaló que “los Estados partes deben reconocer y prohibir en sus instrumentos jurídicos estas formas entrecruzadas de discriminación y su impacto negativo combinado en las mujeres afectadas”<sup>206</sup>. Deben, además, “aprobar y poner en práctica políticas y programas para eliminar estas situaciones y, en particular, cuando corresponda, adoptar medidas especiales de carácter temporal [...]”<sup>207</sup>.
172. En cuanto a la discriminación inter seccional, el sistema interamericano avanzó en el análisis del concepto en la jurisprudencia del caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, en el cual la situación de pobreza fue considerada como uno de los factores que concurrieron para dar lugar a la situación de discriminación que sufrió la víctima del caso. La Corte IDH se pronunció sobre la violación de los derechos a la vida e integridad personal, y a la educación derivados por la transmisión del VIH en perjuicio de la víctima, cuando esta tenía tres años de edad<sup>208</sup>. El Tribunal Interamericano empleó el concepto de “interseccionalidad” para el análisis de la discriminación, considerando que en el caso habían confluído en forma transversal múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona viviendo con el VIH<sup>209</sup>.

---

<sup>204</sup> Ibid., párr. 18.

<sup>205</sup> Ibid.

<sup>206</sup> Ibid.

<sup>207</sup> Ibid.

<sup>208</sup> Corte CIDH. *Caso Gonzales Lluy y Otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, XIII Puntos Resolutivos.

<sup>209</sup> Corte CIDH. *Caso Gonzales Lluy y Otros Vs. Ecuador*, párr. 290. En este sentido, de conformidad con el voto concurrente del Juez Juan Eduardo Ferrer Mac-Gregor, la jurisprudencia por primera vez utiliza el concepto de “interseccionalidad” y profundiza sobre los alcances del principio de no discriminación, teniendo en cuenta que en el presente caso se configuró una discriminación múltiple asociada al carácter compuesto en las causas de la discriminación.

173. La sentencia de la Corte estableció que la situación de discriminación que vivió la víctima 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<sup>210</sup>. Destacó, además, que la pobreza impactó en el acceso inicial a una atención en salud que no fue de calidad y que, por el contrario, generó la transmisión del VIH. La situación de pobreza impactó también en las dificultades para encontrar un mejor acceso al sistema educativo y acceder a una vivienda digna<sup>211</sup>.
174. Por otra parte, los órganos del sistema han analizado específicamente la relación entre la situación de pobreza y la responsabilidad estatal por situaciones de discriminación con respecto a personas con discapacidad. Por ejemplo, en el caso *Ximenes Lopes Vs. Brasil*, la CIDH y la Corte analizaron el vínculo que existe entre la discapacidad mental, la vulnerabilidad y la exclusión social. En el mencionado caso, la Corte indicó que:

(...) toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es 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, como la discapacidad<sup>212</sup>.

175. Cabe tener en cuenta que no todas las sociedades discriminan a las mismas personas. En algunas sociedades se discrimina a determinados grupos étnicos, religiosos o políticos, que otras sociedades integran. Asimismo, históricamente surgen nuevos grupos objeto de alguna forma de discriminación que antes no existían (por ejemplo, las personas portadoras de VIH-SIDA o las personas mayores). Por esta razón, la identificación de "grupos en situación de vulnerabilidad" o "grupos en situación de discriminación histórica" varía en cada sociedad y en cada momento

---

<sup>210</sup> Ibid.

<sup>211</sup> Ibid.

<sup>212</sup> Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*, Sentencia del 4 de julio de 2006, Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149, párr. 104.

histórico y también, en este sentido, cada Estado debe definir cuáles son esos grupos para formular políticas de inclusión apropiadas que les garanticen el ejercicio pleno de todos sus derechos<sup>213</sup>.

176. En el informe Jorge Odir Miranda Cortez y Otros, la CIDH hizo referencia concreta a que:

De manera general, debe señalarse que las personas que viven con el VIH/SIDA en muchos casos sufren de discriminación, manifestada de diversas formas. Esta situación aumenta el efecto negativo de la enfermedad en sus vidas, y resulta en otros problemas como limitaciones en el acceso al empleo, vivienda, atención sanitaria y sistemas de apoyo social. No cabe duda de que el principio de no-discriminación debe ser observado muy estrictamente para garantizar los derechos humanos de las personas afectadas por el VIH/SIDA<sup>214</sup>.

177. La situación de exclusión, desventaja y discriminación en que viven las personas en situación de pobreza se podría ver agravada por normas y prácticas que restringen la realización de ciertos actos, conductas o actividades en espacios públicos por ser consideradas “indeseables” o contrarias al orden público, como sería el caso de actividades relacionadas a la mendicidad, dormir y deambular en las calles, entre otros.
178. La sanción o criminalización de dichos actos y conductas, aunado a los obstáculos que las personas que viven en situación de pobreza a menudo enfrentan para acceder a la justicia en igualdad de condiciones, contribuye a acentuar su exclusión y estigmatización. La CIDH considera importante resaltar que la prohibición de la mendicidad y actividades relacionadas podrían representar una violación a los principios de igualdad y no discriminación.
179. En suma, la Comisión Interamericana resalta que las obligaciones internacionales respecto al principio de no discriminación e igualdad ante la ley, constituyen obligaciones de cumplimiento inmediato que deben de ser consideradas por los Estados al momento de adoptar las medidas y políticas públicas pertinentes con respecto a las personas, grupos y colectividades que viven en situación de pobreza y pobreza extrema.

---

<sup>213</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 118.

<sup>214</sup> CIDH, *Informe No. 27/09, Jorge Odir Miranda Cortez y otros. El Salvador*. 20 de marzo de 2009, párrafos 70 y 74.

### iii. ***Estigmatización, exclusión social y violencia en perjuicio de personas que viven en situación de pobreza***

180. A través de sus distintas herramientas de trabajo, la Comisión ha observado cómo la violencia ha sido el resultado de un proceso que ha derivado de diversos factores, entre otros, de tipo social y económico, institucional y cultural que han posibilitado la generación o reproducción de diferentes formas de comportamientos violentos<sup>215</sup>.
181. En el Primer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador de 1978, la CIDH observó como la inestabilidad económica y la desigualdad en la distribución de las tierras, entre otros, habrían incidido en la situación de pobreza que vivía gran parte de la población, en particular el campesinado<sup>216</sup>, e indicó que dichas circunstancias revelaron que el desequilibrio económico y social que afectaba gravemente a la población salvadoreña en aquel entonces, tuvo repercusiones negativas en el campo de la observancia de los derechos humanos<sup>217</sup>.
182. En relación a personas, grupos y colectividades históricamente discriminados, la CIDH ha analizado el impacto diferenciado con que se ven afectados por las situaciones de violencia, discriminación y pobreza. En su informe sobre Violencia, Niñez y Crimen Organizado, la CIDH observó que si se comparan los niveles de desarrollo humano y de respeto de los derechos humanos con las tasas de homicidios, se desprende que hay una relación inversa entre ellos: en general, los países con menores tasas de homicidios gozan de mejores índices de desarrollo humano y de garantía a los derechos humanos que los países que no los tienen.
183. Si bien los contextos generalizados de pobreza no llevan de modo automático a situaciones de inseguridad y criminalidad, la existencia de marcadas desigualdades sociales en una determinada comunidad, aunadas con otros elementos como el tipo de respuesta estatal, la pertenencia a

---

<sup>215</sup> CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrs. 217-219.

<sup>216</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador 1978, Capítulo XI, Derechos económicos, sociales y culturales*. En dicha oportunidad la CIDH señaló que: “El exceso de la oferta de la mano de obra en el campo, junto con la baja productividad de las pequeñas propiedades rurales, contribuyeron a los escasos ingresos del campesinado. Por otra parte, indicó que la dispareja distribución de la tierra y el énfasis en la exportación de los productos agrícolas incidieron en la pobreza que vive una gran parte de la población”.

<sup>217</sup> Ibid.

algún grupo históricamente discriminado, guarda una mayor vinculación con la violencia y la inseguridad<sup>218</sup>.

184. Asimismo, la Comisión ha señalado que los adolescentes varones, que viven en situación de pobreza, pertenecientes a grupos tradicionalmente discriminados y excluidos, entre ellos los afrodescendientes y de otras minorías, están especialmente estigmatizados en estos contextos y son los que más padecen las circunstancias de la violencia y la inseguridad<sup>219</sup>. La CIDH ha evidenciado como la pobreza es un factor que tiene un impacto diferenciado en situaciones de discriminación de mujeres y niñas, las cuales se ven particularmente afectadas por la violencia de género que, entre otros elementos, incluye violencia doméstica, abuso sexual y prácticas tradicionales discriminatorias contra las mujeres<sup>220</sup>.
185. La Relatora de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Dubravka Simonovic, ha indicado que la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye el logro de la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas (Objetivo 5). En sus palabras, “por primera vez se ha adoptado un marco mundial para el desarrollo con perspectiva de género que es inclusivo y está inspirado en instrumentos de derechos humanos”<sup>221</sup>. También, se precisa que la violencia contra la mujer constituye un obstáculo para el logro de otros objetivos relacionados con el género, como los relativos a la salud, la educación, la reducción de la pobreza en todas sus formas y el crecimiento sostenible<sup>222</sup>.
186. Los patrones socio-culturales discriminatorios inciden en la violencia basada en género y en la falta de una respuesta diligente. En su informe *Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas en Columbia Británica en Canadá*, la CIDH indicó que “la creación y el uso de estereotipos se convierten en una de las causas y consecuencias de la violencia de género contra las mujeres. Los estereotipos en una investigación son el resultado de la situación actual de desigualdad y discriminación que muchas mujeres

<sup>218</sup> CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15 del 11 de noviembre de 2015, párr. 52.

<sup>219</sup> CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, párr. 576.

<sup>220</sup> Por ejemplo, CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, OEA/Ser.L/II.44, 10 de agosto 2012, párrs. 214, 216, 218. En dicho informe, la CIDH indicó “que los sectores más pobres y excluidos de la población se convierten, en medida desproporcionada, en víctimas de la situación general de inseguridad. De manera análoga indicó que, las profundas desigualdades que predominan en la sociedad jamaicana se ven exacerbadas por las medidas inadecuadas del Estado para proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables” (párr. 6).

<sup>221</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, A/HRC/32/42, 19 de abril de 2016, párr. 38.

<sup>222</sup> Ibid.

enfrentan debido a múltiples factores que están interrelacionados con su sexo, tales como la raza, la edad, la etnia, las condiciones socioeconómicas y otros”<sup>223</sup>.

187. Con respecto a las personas LGBTI, en especial las personas trans y las personas trans de grupos específicos, la CIDH ha indicado que las mismas se encuentran inmersas en un ciclo de exclusión y pobreza que las hace más vulnerables a la violencia<sup>224</sup>. En Latinoamérica, la discriminación y exclusión estructural en el mercado laboral, basada en la orientación sexual, la identidad y expresión de género, es uno de los factores desencadenantes que pone en marcha un ciclo sin fin de pobreza continua.
188. Las personas que se encuentran en la doble condición de tener orientaciones sexuales e identidades de género diversas y ser migrante enfrentan un riesgo mayor de discriminación y violencia, particularmente las personas que se ven forzadas a dejar sus países, o que son desplazadas internas en sus propios países, y como consecuencia de su desplazamiento viven en situaciones de pobreza en los lugares de destino<sup>225</sup>.
189. En materia contenciosa, en diversos casos analizados por los órganos del sistema interamericano, es posible evidenciar la pobreza como factor de estigmatización, violencia y violaciones a derechos humanos. El caso *Servellón García y otros vs. Honduras*, es emblemático sobre un contexto de violencia marcado por la estigmatización a niños y jóvenes en situación de pobreza y riesgo social. Las víctimas fueron detenidas en el marco de una detención colectiva y programada, sin causa legal.
190. La Corte IDH indicó que los hechos “ocurrieron en razón de la condición de personas en situación de riesgo social que tenían las víctimas, lo que demuestra que el Estado no les proporcionó [...] un ambiente que les protegiera de la violencia y del abuso, y no permitió su acceso a servicios y bienes esenciales, de tal forma que esa falta privó definitivamente a los menores su posibilidad de emanciparse, desarrollarse y de tornarse adultos que pudieran determinar su propio futuro”<sup>226</sup>. La sentencia resaltó la obligación estatal de “asegurar la protección de los niños y jóvenes

---

<sup>223</sup> CIDH, *Informe mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*. OEA/Ser.L/V/II. 21 de diciembre de 2014, párrafo 175.

<sup>224</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*, OAS/Ser. L/V/II.rev.2. Doc.36. 12 de noviembre de 2015, párr. 371.

<sup>225</sup> Ibid.

<sup>226</sup> Corte IDH. *Caso Servellón García y otros Vs. Honduras*. Fondo, reparaciones y costas, sentencia de 21 de septiembre de 2006, Serie C No. 152, párr. 117.

afectados por la pobreza que estén socialmente marginados y, especialmente, evitar su estigmatización social como delincuentes<sup>227</sup>”.

191. Se determinó de manera expresa que el Estado no puede permitir por parte de sus agentes, ni fomentar en la sociedad, prácticas que reproduzcan el estigma de que niños y jóvenes que viven en situación de pobreza estén condicionados a la delincuencia, o necesariamente vinculados al aumento de la inseguridad ciudadana; y que esa estigmatización cree un clima propicio para que aquellos menores en situación de riesgo se encuentren ante una amenaza latente a que su vida y libertad sean ilegalmente restringidas<sup>228</sup>.
192. En el caso *Rosendo Cantú vs México*, la CIDH señaló en cuanto a la obligación específica de sancionar la violencia contra la mujer, que los obstáculos que enfrentan las mujeres indígenas para acceder a la justicia, generalmente se encuentran relacionados con la exclusión social y la discriminación étnica y que dichos obstáculos pueden ser particularmente críticos, ya que representan formas de “discriminación combinadas”, por ser mujeres, indígenas y pobres<sup>229</sup>. En su resolución respecto del caso, también la Corte Interamericana ha indicado que:

(...), el Estado debe prestar especial atención a las necesidades y a los derechos de los niños, en consideración a su condición particular de vulnerabilidad. De conformidad con sus obligaciones convencionales, efectivamente, el Estado debió haber adoptado medidas especiales a favor de la señora Rosendo Cantú, no sólo durante la denuncia penal, sino durante el tiempo en que, siendo una niña, estuvo vinculada a las investigaciones ministeriales seguidas con motivo del delito que había denunciado, máxime por tratarse de una persona indígena, pues los niños indígenas cuyas comunidades son afectadas por la pobreza se encuentran en una especial situación de vulnerabilidad<sup>230</sup>.

193. En el caso *González y Otras vs México (Campo Algodonero)*, la Corte determinó que “los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas

---

<sup>227</sup> Ibid., párr. 116.

<sup>228</sup> Ibid., párr. 112.

<sup>229</sup> Corte IDH. *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 169.

<sup>230</sup> Ibid., párr. 201.

que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará<sup>231</sup>.

194. La CIDH ha indicado que “el deber de debida diligencia para prevenir situaciones de violencia, sobre todo en el contexto de prácticas extendidas o estructurales, impone a los Estados el correlativo deber de vigilar la situación social mediando la producción de información estadística adecuada que permita el diseño y la evaluación de las políticas públicas, así como el control de las políticas que se implementen por parte de la sociedad civil. En tal sentido la obligación del artículo 7 inc. B de la Convención de Belém do Pará debe ser interpretada en conjunción con la obligación establecida en el artículo 8 inciso H de garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencias de la violencia contra las mujeres, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra las mujeres y de formular e introducir los cambios necesarios”<sup>232</sup>.
195. En el caso *Uzcátegui y otros vs. Venezuela*, relacionado a ejecución extrajudicial de una persona en situación de pobreza, la Corte pudo constatar que los hechos se produjeron en el marco de un contexto de ejecuciones extrajudiciales por parte de escuadrones o cuerpos policiales y que dichas circunstancias eran conocidas por distintas entidades del Estado, así como por el personal encargado de llevar a cabo la investigación<sup>233</sup>. En la resolución del caso, el Tribunal Interamericano al considerar la violación del artículo 21 de la Convención Interamericana (derecho a la propiedad privada), concretamente estableció que:

La Corte estima, igualmente, que por las circunstancias en que tuvieron lugar y, muy especialmente, por la condición socio

<sup>231</sup> Corte IDH. *Caso Gonzales y otras, (Campo Algodonero) Vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, párr. 258.

<sup>232</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 20 de enero de 2007, párr. 42.

<sup>233</sup> Corte IDH. *Caso Uzcátegui y otros Vs. Venezuela*. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 3 de septiembre de 2012 Serie C No. 249. Párrafos 133-143.

económica y de vulnerabilidad de la familia Uzcátegui, los daños ocasionados a su propiedad con motivo de su allanamiento, tuvieron para aquélla un efecto y magnitud mayores que los que hubiesen tenido para grupos familiares de otras condiciones. En este sentido, la Corte estima que los Estados deben tomar en cuenta que los grupos de personas que viven en circunstancias adversas y con menos recursos, tales como las personas que viven en condiciones de pobreza, enfrentan un incremento en el grado de afectación a sus derechos precisamente por su situación de mayor vulnerabilidad<sup>234</sup>.

**iv. *El derecho a una vida digna de las personas que se encuentran en situación de pobreza***

196. De conformidad a lo establecido en el artículo 4 de Convención Americana, los Estados están obligados a respetar el derecho a la vida<sup>235</sup>. El sistema interamericano ha establecido que este derecho comprende una doble perspectiva: no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que se le garanticen las condiciones necesarias para una existencia digna<sup>236</sup>. En consideración de esta doble perspectiva, es posible indicar que la situación de pobreza, particularmente pobreza extrema refleja, en ciertas circunstancias, una violación al derecho a la vida interpretado de manera amplia.
197. La Comisión ha señalado al respecto que “ciertamente, los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a la vida (entendido en su sentido más estricto), del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos”<sup>237</sup>.

<sup>234</sup> Ibid., párr. 204.

<sup>235</sup> La parte pertinente del artículo 4 de la Convención Americana establece el derecho a la vida, indicando que: Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente. (...).

<sup>236</sup> Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. (Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 21 de septiembre de 2006, párr. 144. Además, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 162.

<sup>237</sup> CIDH, *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*, 2000, cap. VI.1 y 2. Véase También CIDH, *Informe acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia*, 7 de agosto de 2009. Párrafo 271.

198. En efecto, la Corte Interamericana se ha referido al concepto de vida digna, dentro de las obligaciones que impone el referido artículo 4 de la Convención. En el caso Villagrán Morales y Otros vs. Guatemala, ese tribunal estableció que “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”<sup>238</sup>.
199. Esta interpretación fue retomada en los casos de las comunidades indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek, contra Paraguay, respecto de las cuales, la Corte Interamericana consideró que el Estado no había tomado las medidas necesarias para brindarles las condiciones esenciales para una vida digna, al no haber garantizado la provisión de agua, alimentación, salud y educación, entre otros<sup>239</sup>.
200. En el sistema interamericano, una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir el Estado con el fin 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 la de no producir condiciones que la dificulten o impidan<sup>240</sup>, como sería el caso de una situación que determine la imposibilidad de acceso a agua salubre o apta para el consumo humano.

<sup>238</sup> 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 No. 63, párrs. 144 y 191. Al respecto, resulta relevante mencionar las palabras de los jueces de la Corte Interamericana, Antonio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli, en su voto concurrente en el mencionado caso, en el cual se señala:

En los últimos años, se han ido deteriorando notoriamente las condiciones de vida de amplios segmentos de la población de los Estados partes de la Convención Americana, y una interpretación del derecho a la vida no puede hacer abstracción de esa realidad. (...)

El proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana. (...)

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. (Corte I.D.H., Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los “Niños de la Calle”), sentencia de 19 de noviembre de 1999, voto concurrente de los jueces Antonio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli, párr. 6, 8, 9, 2, 3 y 4).

<sup>239</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Solicitud de Interpretación de la Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas. (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 6 de febrero de 2006. Serie C No. 142, párr. 161; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214, párrs. 194 a 217.

<sup>240</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr.162. Adicionalmente, en este caso la Corte hizo referencia concreta al impacto de las afectaciones al acceso al agua en el derecho a una vida digna:

Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las

201. Asimismo, en la misma jurisprudencia, la Corte hizo especial referencia a las obligaciones estatales con respecto a las personas, colectividades y grupos en situación de discriminación histórica indicando que la referida obligación de adoptar medidas concretas para garantizar el derecho a una vida digna, se refuerza cuando se trata de personas en situación de discriminación histórica y riesgo, cuya atención se vuelve prioritaria<sup>241</sup>.
202. En relación a la especial consideración que merecen las personas adultas mayores, es importante señalar que la Corte ha indicado que el Estado debe adoptar medidas destinadas a mantener su funcionalidad y autonomía, garantizando el derecho a una alimentación adecuada, acceso a agua limpia y a atención de salud<sup>242</sup>.
203. La Corte observó que junto con la carencia de tierra, la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa se caracterizaba 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<sup>243</sup>. La sentencia considera que el Estado violó el artículo 4.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, por no haber adoptado las medidas positivas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones, que razonablemente eran de esperarse para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida de los miembros de la Comunidad Sawhoyamaxa<sup>244</sup>.
204. En otras palabras, la responsabilidad internacional de un Estado puede devenir por la no adopción de medidas necesarias que permitan a personas, grupos y colectividades en situación de pobreza y pobreza extrema tener acceso a las condiciones mínimas que le brindan la posibilidad de llevar una vida digna. La Corte ha indicado que de las obligaciones generales recogidas en los artículos 1.1 y 2 derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto del derecho, ya sea por su condición personal o por la

---

condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural (párr.167).

<sup>241</sup> Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 162.

<sup>242</sup> *Ibid.*, párr. 175.

<sup>243</sup> *Ibid.*, párr. 73.

<sup>244</sup> *Ibid.*, párr. 178.

situación específica en que encuentre como pobreza extrema o marginación<sup>245</sup>.

205. Los indígenas reclamaban al Estado de Paraguay la devolución de sus tierras ancestrales, indicando que se encontraban viviendo fuera de ellas, en condiciones de extrema precariedad y pobreza<sup>246</sup>, entre las cuales se hallaban situaciones como el desempleo, la desnutrición, condiciones precarias de vivienda y falta de acceso a servicios de agua potable y de salud. En este caso, la Corte Interamericana consideró que el derecho a la vida implicaba el acceso a condiciones que posibiliten una existencia digna.
206. Con base en esta consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no sus obligaciones positivas con relación al derecho a la vida “a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, interpretado en relación con los artículos 10 (Derecho a la Salud), 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano), 12 (Derecho a la Alimentación), 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo de San Salvador y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT”<sup>247</sup>.
207. En este mismo caso, la Corte analizó las condiciones del asentamiento temporal en el que se encontraba dicha comunidad e indicó que “en este asentamiento los miembros de la Comunidad Yakye Axa ven imposibilitado el acceso a una vivienda adecuada dotada de los servicios básicos mínimos, así como a agua limpia y servicios sanitarios”<sup>248</sup>. De este modo, la Corte entendió que el acceso a una vivienda adecuada forma parte del derecho a una vida digna<sup>249</sup>.

---

<sup>245</sup> Corte IDH. *Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140, párr. 120. Corte IDH. *Caso de la Masacre de Mapiripán Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134, párrs. 108, 110. Corte IDH. *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyaury Vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 71], como extrema pobreza o marginación y niñez”. [Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 154].

<sup>246</sup> Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paragua.*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párr.158 (c).

<sup>247</sup> Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakée Axa Vs. Paraguay*. Fondo, reparaciones y costas, sentencia 17 de junio de 2005, Serie C No. 125, párr. 163.

<sup>248</sup> *Ibid.*, párr. 164.

<sup>249</sup> Respecto al derecho a la vivienda en el Sistema Interamericano, resulta relevante el voto concurrente del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en el que señala que “En el estado actual de la jurisprudencia interamericana, el derecho a la vivienda se ha venido protegiendo de manera indirecta por conexidad, esencialmente, mediante los derechos a la vida (artículos 4) y propiedad privada (artículo 21) en escenarios como las condiciones de vida digna de las comunidades indígenas, el desplazamiento forzado, las masacres,

208. Respecto al acceso a una vivienda adecuada, debe destacarse la situación de los asentamientos informales en América Latina. De acuerdo a cifras del BID, 125 millones de personas en situación de pobreza viven en las ciudades de la región y 113.4 millones de personas (23,5% de los habitantes de las ciudades) viven en asentamientos informales<sup>250</sup>. La CIDH recibió información indicando que en el Estado de Argentina, por ejemplo, el déficit habitacional ha ido en aumento de manera sostenida entre 1991 y 2010, período en el cual la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la ciudad aumentó en un 77,6%. Los datos censales indican que en 2010 las villas y asentamientos de la ciudad de Buenos Aires albergaban alrededor de 200 mil personas, el doble que en 2001 y cuatro veces más que en 1992<sup>251</sup>.
209. Con ocasión de la audiencia temática regional sobre la “Situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes de asentamientos urbanos en las Américas”, llevada a cabo durante su 154° período de sesiones, la CIDH fue informada de que la vida en los asentamientos informales “trasciende a la sola falta de acceso a una vivienda digna”<sup>252</sup>, acompañándose de la falta de acceso a salud, educación, agua potable y otros servicios básicos.
210. A manera de ejemplo, de acuerdo a las cifras brindadas por la organización TECHO, el 75,8% de los hogares en asentamientos informales en el Estado de Chile no tienen acceso formal a agua potable y el 91,5% no cuenta con saneamiento adecuado; y en el Estado de Argentina, el 95% de hogares en asentamientos no tiene conexión a la red de agua potable y el 98% carece de saneamiento adecuado. Por su parte, en el 62% de los asentamientos del Estado de Paraguay se quema la basura para la eliminación de desechos; y el 66,1% de los asentamientos en el Estado de Costa Rica cuenta con pozos artesanales para la eliminación de residuos<sup>253</sup>. Es preciso mencionar que la mejora de las condiciones de vida de las personas que viven en asentamientos humanos se encuentra relacionada al Objetivo 11 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que apunta a conseguir que las

---

la irrupción sin orden judicial y la destrucción de la propiedad”(párr. 41). Corte IDH. *Caso Yarce y otras Vs Colombia*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia 22 de noviembre de 2016, Serie C No. 325.

<sup>250</sup> BID, [Desarrollo urbano](#), 11 de agosto de 2017.

<sup>251</sup> Comentarios del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América”, 21 de febrero de 2017, pág. 5.

<sup>252</sup> TECHO, Comentarios al Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos, 31 de enero de 2017, pág. 2.

<sup>253</sup> Ibid.

ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros y sostenibles<sup>254</sup>.

211. Todos estos ejemplos demuestran la interdependencia de los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. En esta lógica de interdependencia, es importante indicar que la Corte IDH también ha establecido claramente el vínculo que existe entre el derecho a la salud y el derecho a la educación, al considerarlos pilares fundamentales para garantizar el disfrute a una vida digna<sup>255</sup>.
212. La Corte también se ha pronunciado en el contexto de los adolescentes privados de libertad en el Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay, donde internos habían fallecido en diversas circunstancias ocurridas en la institución. La Corte IDH consideró que “la protección de la vida del niño requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad” y, en consecuencia, “un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, inter alia, proveerlos de asistencia de salud y educación, para así asegurarse de que la detención a la que los niños están sujetos no destruirá sus proyectos de vida <sup>256</sup>”.
213. En el caso Villagrán Morales y otros (“niños de la calle”) vs Guatemala, se indicó que “a la luz del artículo 19 de la Convención Americana, la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo”.
214. La sentencia precisó además que cuando los Estados violan los derechos de los niños en situación de riesgo, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, “los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y

---

<sup>254</sup> ONU. Objetivo 11: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, 11 de agosto de 2017, pág. 1.

<sup>255</sup> Corte CIDH. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr.86. Concretamente se indica:

En suma, la educación y el cuidado de la salud de los niños suponen diversas medidas de protección y constituyen los pilares fundamentales para garantizar el disfrute de una vida digna por parte de los niños, que en virtud de su inmadurez y vulnerabilidad se hallan a menudo desprovistos de los medios adecuados para la defensa eficaz de sus derechos.

<sup>256</sup> Corte IDH. *Caso “Instituto de Reeducción del Menor” Vs. Paragua.*, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párrs. 160 y 161.

fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida”<sup>257</sup>.

215. De lo anterior se desprende que los Estados tienen obligaciones positivas de crear las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones al derecho a la vida digna, lo cual podría ocurrir en situaciones de pobreza y pobreza extrema que impidan el acceso a las condiciones mínimas que han sido establecidas por los estándares interamericanos como necesarias para garantizar una vida digna.

**v. *El desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que viven en pobreza***

216. El tratamiento y consideración de los derechos económicos sociales y culturales resulta de esencial importancia para la Comisión en lo que se refiere a los estándares del sistema interamericano en relación a la situación de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema. Tanto el sistema interamericano como el sistema universal se han pronunciado sobre las obligaciones de los Estados miembros para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

217. Como normativa específica para los Estados de la OEA, tiene importancia especial el Protocolo de San Salvador. Ya la Carta de la OEA, de 1948, consagra importantes metas vinculantes para los Estados relacionadas a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular después de la reforma propulsada por el Protocolo de Buenos Aires. En la misma línea, la Declaración Americana establece el derecho 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), entre otros.

218. En cuanto a la Convención Americana, su artículo 26 indica que:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr

---

<sup>257</sup> Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares. Sentencia de 11 de septiembre de 1997. Serie C No. 32, párrs. 190 y 191.

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.

219. Los derechos a que se refiere el artículo 26 de la Convención Americana son aquellos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. La jurisprudencia de la Corte Interamericana y de la CIDH ya ha identificado los derechos a la seguridad social, a la salud y los derechos laborales como derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de esa Carta<sup>258</sup>.
220. La CIDH en su jurisprudencia señaló que la naturaleza de las obligaciones derivadas del artículo 26 de la Convención Americana supone que la plena efectividad de los derechos consagrados en dicha norma debe lograrse de manera progresiva y en atención a los recursos disponibles. Ello implica un correlativo deber de no retroceder en los logros avanzados en dicha materia, pues ello podría generar la responsabilidad internacional del Estado. Tal es la obligación de no regresividad desarrollada por otros organismos internacionales y entendida por la CIDH como un deber estatal justiciable mediante el mecanismo de peticiones individuales consagrado en la Convención<sup>259</sup>.
221. Respecto a la referida obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en su decisión sobre el caso *Acevedo Buendía*, la Corte Interamericana analiza el contenido de las obligaciones comprendidas en el artículo 26 de la Convención Americana, recordando la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales, considerando que los mismos deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre si y exigibles en

---

<sup>258</sup> 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 No. 198, párr. 106; CIDH, Informe No. 38/09, Caso 12.670, Admisibilidad y Fondo, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras (Perú), 27 de marzo de 2009, párr. 130; CIDH, Informe No. 25/04, Petición 12.361, Admisibilidad, Ana Victoria Sánchez Villalobos y otros (Costa Rica), 11 de marzo de 2004, párrs. 52-70; CIDH, Informe No. 27/09, Fondo, Caso 12.249, Jorge Odir Miranda Cortez y otros (El Salvador), 20 de marzo de 2009, párrs. 77 y 79; CIDH, Informe No. 100/01, Caso 11.381, Milton García Fajardo y otros (Nicaragua), 11 de octubre de 2001, párr. 95; CIDH, Informe No. 121/09, Petición 1186-04, Admisibilidad, *Opario Lemoth Morris y otros (Buzos Miskitos)* (Honduras), 12 de noviembre de 2009, párr. 50.

<sup>259</sup> CIDH, Informe de Admisibilidad y Fondo No 38/09, Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras, 27 de marzo de 2009, párrafo 139.

todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello<sup>260</sup>.

222. La CIDH enfatiza que el Sistema Interamericano ha venido avanzando en determinar los principios y estándares sobre los alcances de los derechos al debido proceso judicial y a la tutela judicial efectiva, en casos que involucran la vulneración de derechos económicos, sociales y culturales<sup>261</sup>. Esto implica que la implementación progresiva de las medidas del Estado para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales debe ser objeto de rendición de cuentas<sup>262</sup>. El cumplimiento del compromiso respectivo adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones de los derechos humanos<sup>263</sup>. La Corte también abordó el deber correlativo de no-regresividad y su carácter justiciable<sup>264</sup>.
223. La CIDH ha reconocido la relevancia del desarrollo económico para la prosperidad de los pueblos de este hemisferio, en el sentido de que como lo proclama la Carta Democrática Interamericana, “la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio”<sup>265</sup>. Al mismo tiempo, ha indicado que las actividades de desarrollo deben ir acompañadas de medidas adecuadas y efectivas para garantizar que las mismas no se lleven a cabo a expensas de los derechos fundamentales de las personas que pueden ser particular y negativamente afectadas, incluidas las comunidades indígenas y el medio ambiente del que dependen para su bienestar físico, cultural y espiritual<sup>266</sup>.
224. La Comisión ha indicado enfáticamente que no hay propiamente desarrollo sin respeto pleno por los derechos humanos. Ello impone limitaciones y deberes de obligatorio cumplimiento a las autoridades estatales. En particular, el desarrollo debe gestionarse en forma sostenible, lo cual exige que los Estados aseguren la protección del medio ambiente. Como ha explicado la CIDH, “las normas del sistema interamericano de derechos

<sup>260</sup> 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 No. 198, párr. 101.

<sup>261</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, párr. 68.

<sup>262</sup> 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 No. 198, párr. 101.

<sup>263</sup> *Ibid.*, párr. 103.

<sup>264</sup> *Ibid.*, párr. 101.

<sup>265</sup> CIDH, *Informe de Fondo No 40/04, Comunidades Indígenas Mayas Del Distrito De Toledo*, Belice (caso 12.053), octubre 12, 2004, párr. 150.

<sup>266</sup> *Ibid.*

humanos no impiden ni desalientan el desarrollo, pero exigen que el mismo tenga lugar en condiciones tales que se respeten y se garanticen los derechos humanos de los individuos afectados”<sup>267</sup>.

225. El artículo 1 del Protocolo de San Salvador 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”.
226. El artículo 2 contiene el compromiso de los Estados de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos consagrados en el Protocolo. El artículo 3, establece que los Estados partes del Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de estos derechos 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”.
227. En relación a las obligaciones contenidas en el Protocolo de San Salvador, la Comisión ha sostenido que, en virtud de la obligación de progresividad, en principio le está vedado al Estado adoptar políticas, medidas, y sancionar normas jurídicas, que sin una justificación adecuada, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el Protocolo de San Salvador o bien con posterioridad a cada avance “progresivo”<sup>268</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.
228. Una primera instancia de evaluación de la progresividad en la implementación de los derechos sociales, consiste en comparar la extensión de la titularidad y del contenido de los derechos y de sus garantías a través de nuevas medidas normativas con la situación de reconocimiento, extensión y alcance previos. En este sentido, la

---

<sup>267</sup> CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.56/09. Diciembre 30, 2009, para. 204.

<sup>268</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, párr.6. Ver también CIDH, *Informe No. 27/09, Jorge Odir Miranda Cortez y Otros. El Salvador*. 20 de marzo de 2009. Párrafos 105 y 106.

precarización y empeoramiento de esos factores, sin debida justificación por parte del Estado, supondrá una regresión no autorizada por el Protocolo. La obligación de no regresividad se constituye, entonces, en uno de los parámetros de juicio de las medidas adoptadas por el Estado<sup>269</sup>.

229. Por su parte, el Comité DESC de la ONU ha clarificado que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impone un conjunto de obligaciones a los Estados tanto de conducta como de resultado<sup>270</sup>. En este sentido, reconoce que la plena realización de los derechos contenidos en el Pacto está sujeta al principio del desarrollo progresivo y que su grado de cumplimiento depende de los recursos disponibles del Estado implicado<sup>271</sup>. Sin embargo, el Pacto establece dos tipos de obligaciones de efecto inmediato para los Estados: a) la obligación de “adoptar medidas” consagrada en el artículo 2(1); y b) la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos libre de discriminación consagrada en el artículo 2(2) del Pacto<sup>272</sup>.
230. Sobre la obligación inmediata de “adoptar medidas”, el Comité DESC ha establecido que aunque la plena realización de los derechos relevantes debe ser cumplida de forma progresiva, hay necesidad de concretizar pasos hacia la consecución de dicha meta en un plazo breve con posterioridad a la entrada en vigor del Pacto para los Estados Parte. Las medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia la satisfacción plena de las obligaciones reconocidas en el Pacto<sup>273</sup>.
231. El Comité identifica entre las medidas a adoptarse: la reforma y adopción de legislación; la garantía de recursos judiciales efectivos; y medidas de naturaleza administrativa, financiera, educativa y social, entre otras<sup>274</sup>. También es muy importante indicar que el Comité DESC hace referencia a los contenidos mínimos de los derechos económicos sociales y culturales, sin perjuicio del establecimiento de la obligación de progresividad para su satisfacción. Concretamente, ha indicado que:

---

<sup>269</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, párr.6. De la obligación de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, es pertinente indicar que el Comité DESC ha derivado también una prohibición prima facie de adoptar medidas deliberadamente regresivas, denominada “prohibición de regresividad” o “prohibición de retroceso”. Ver Christian Courtis, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales; apuntes introductorios” y Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, Ed. del Puerto, Buenos Aires, 2006.

<sup>270</sup> Naciones Unidas, *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3: La Naturaleza de las Obligaciones de los Estados Parte*, 1990, párr. 1.

<sup>271</sup> Ibid.

<sup>272</sup> Ibid.

<sup>273</sup> Ibid., párr. 2.

<sup>274</sup> Ibid., párr. 3-5.

(...) corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias "hasta el máximo de los recursos de que disponga". Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas<sup>275</sup>.

232. Por su parte, en los Principios Rectores Sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos se establece que:

(...) los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para hacer plenamente efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, y la normativa de derechos humanos exige que en todo momento se garanticen por lo menos los niveles esenciales mínimos de todos los derechos. La normativa internacional de derechos humanos prevé, cuando las limitaciones de recursos así lo exijan, la realización progresiva de algunos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales a lo largo de un período de tiempo y con indicadores bien definidos, pero las medidas regresivas deliberadas solo están permitidas en casos excepcionales y con carácter temporal. En todo momento, los Estados deben poder demostrar que han adoptado medidas concretas para combatir la pobreza y probar que lo han hecho hasta el

---

<sup>275</sup> Ibid., párr. 10.

máximo de los recursos de que disponen, con inclusión de la asistencia y la cooperación internacionales”<sup>276</sup>.

233. En este contexto, es posible indicar que, de conformidad con los estándares internacionales, los Estados tienen la obligación de procurar avances concretos en las políticas públicas dirigidas a la superación de la pobreza, que se proyecten en garantizar progresivamente el goce de los derechos económicos y sociales de las personas, grupos y colectividades que viven en pobreza y pobreza extrema.
234. Cabe mencionar como ejemplo que la CIDH en su Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, refiriéndose al cumplimiento por parte del Estado de Colombia con respecto al artículo 26 de la Convención Americana, y a las disposiciones contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos y en la Declaración Americana, destacó que es esencial que los derechos reconocidos en estas normas tengan “plena vigencia en la vida cotidiana de cada uno de los habitantes en Colombia, garantizando de este modo, un mínimo de condición de vida digna a los mismos”<sup>277</sup>.
235. En suma, la CIDH considera que, si bien la plena efectividad de los derechos consagrados en dicha norma debe lograrse de manera progresiva, es importante indicar que existen obligaciones de naturaleza inmediata para los Estados con respecto a los derechos económicos sociales y culturales, como la obligación de adoptar medidas, la prohibición de discriminación y garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales.
236. De acuerdo a la jurisprudencia interamericana, resulta plenamente aplicable al artículo 26 de la Convención Americana, lo que se establece en los artículos 1.1 y 2 de dicho instrumento: los Estados están obligados a respetar esos derechos sin discriminación alguna y les cabe adoptar disposiciones de derecho interno para hacerlos efectivos. Al respecto, en seguimiento a las consideraciones del Comité DESC, también corresponde indicar que, en vista de una interpretación evolutiva y sistemática de la Convención Americana, resulta pertinente considerar la obligación de los Estados de garantizar el contenido mínimo y esencial de cada derecho social como línea de base para iniciar la medición de la progresividad y la obligación de no regresividad.

---

<sup>276</sup> Naciones Unidas, *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*. Aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012 en la Resolución 21/11. Párr. 48.

<sup>277</sup> CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V.II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, párr. 5.

**vi. Responsabilidad internacional del Estado en actos violatorios por parte de terceros en el marco de la pobreza**

237. Los órganos del Sistema Interamericano han reconocido reiteradamente que, en determinadas circunstancias, puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por particulares, lo que incluye claramente las empresas privadas. Así, desde los primeros casos contenciosos resueltos, la Corte Interamericana y la Comisión han esbozado la aplicación de los efectos de los instrumentos interamericanos en relación con terceros. Por ejemplo, la Corte Interamericana ha señalado, en concreto, que:

Es, pues, claro que, en principio, es imputable al Estado toda violación a los derechos reconocidos por la Convención cumplida por un acto del poder público o de personas que actúan prevalidas de los poderes que ostentan por su carácter oficial. No obstante, no se agotan allí las situaciones en las cuales un Estado está obligado a prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, ni los supuestos en que su responsabilidad puede verse comprometida por efecto de una lesión a esos derechos. En efecto, un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la trasgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención<sup>278</sup>.

238. En fallos posteriores, la Corte ha explicado que “los Estados Partes en la Convención tienen obligaciones *erga omnes* de respetar y hacer respetar las normas de protección y de asegurar la efectividad de los derechos allí consagrados en toda circunstancia y respecto de toda persona”<sup>279</sup>. En palabras de la Corte, “esas obligaciones del Estado proyectan sus efectos más allá de la relación entre sus agentes y las personas sometidas a su jurisdicción, pues se manifiestan también en la obligación positiva del

<sup>278</sup> Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4. párr. 172; y *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párrs. 181, 182 y 187.

<sup>279</sup> Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134. párrs. 111 y 112.

Estado de adoptar las medidas necesarias para asegurar la efectiva protección de los derechos humanos en las relaciones inter-individuales”.<sup>280</sup>

239. Es claro que un Estado no puede ser responsable por cualquier violencia o discriminación cometida entre particulares dentro de su jurisdicción. La Corte considera que “el carácter *erga omnes* de las obligaciones convencionales de garantía a cargo de los Estados no implica una responsabilidad ilimitada de los Estados frente a cualquier acto o hecho de particulares, pues sus deberes de adoptar medidas de prevención y protección de los particulares en sus relaciones entre sí se encuentran condicionados al conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades razonables de prevenir o evitar ese riesgo”<sup>281</sup>.
240. En otras palabras, “aunque un acto, omisión o hecho de un particular tenga como consecuencia jurídica la violación de determinados derechos humanos de otro particular, aquél no es automáticamente atribuible al Estado, pues debe atenderse a las circunstancias particulares del caso y a la concreción de dichas obligaciones de garantía”<sup>282</sup>.
241. Ese enfoque ha sido utilizado en la interpretación y aplicación de las normas del Sistema Interamericano, al conocer situaciones concernientes a la responsabilidad de terceros. En su *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador* de 1997, tras advertir los serios impactos de las actividades de explotación petrolera en la salud y vida de un sector de la población, la Comisión “exhortó al Estado a tomar medidas para evitar daños a las personas afectadas debido al comportamiento de los concesionarios y actores privados”<sup>283</sup>. Varias de las situaciones conocidas en el sistema interamericano al respecto, se han referido a la violación de derechos humanos de pueblos indígenas y tribales por actividades extractivas, de explotación o desarrollo por parte de terceros<sup>284</sup>.

---

<sup>280</sup> Corte IDH. *Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Serie C No. 134. párrs. 111 y 112.

<sup>281</sup> *Ibid.*, párr. 123.

<sup>282</sup> *Ibid.*

<sup>283</sup> CIDH. *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador*. Capítulo VIII. OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

<sup>284</sup> Entre los asuntos conocidos por la CIDH, se encuentra por ejemplo el caso del pueblo Yanomami en Brasil, resuelto en 1985, en el que se alegó que actividades privadas de extracción de mineras se producían en afectación de los derechos de este pueblo (CIDH. Caso No. 7.615 – Pueblo Yanomami (Brasil), Resolución No. 12/85, 5 de marzo de 1985); el caso de las hermanas Mary y Carrie Dann, integrantes del pueblo indígena Western Shoshone en el Estado de Nevada, Estados Unidos de América, referido a la autorización de actividades privadas de prospección aurífera dentro del territorio tradicional de los Western Shoshone (CIDH. Informe de Fondo No. 75/02, Caso 11.140 – Mary y Carrie Dann (Estados Unidos), 27 de diciembre de

242. A inicios de 2016, la Comisión publicó su informe “Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes, Industrias extractivas” que analiza las obligaciones del Estado respecto a las actividades extractivas estatales y también las de entidades mixtas y empresas privadas. En dicho informe, la Comisión identificó seis ejes de obligaciones estatales en materia de proyectos de extracción y desarrollo:

A partir de las obligaciones generales y el contenido de los derechos humanos más relevantes en materia de proyectos de extracción y desarrollo, la Comisión Interamericana considera que las obligaciones estatales en estos contextos, de actuar con la debida diligencia necesaria, giran en torno a seis ejes centrales: (i) el deber de adoptar un marco normativo adecuado y efectivo, (ii) el deber de prevenir las violaciones de derechos humanos, (iii) la obligación de supervisar y fiscalizar las actividades de las empresas y otros actores no estatales, (iv) el deber de garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información, (v) el deber de prevenir actividades ilegales y formas de violencia, y (vi) el deber de garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos en estos contextos<sup>285</sup>.

243. Asimismo, en el sistema interamericano se ha establecido claramente la responsabilidad internacional del Estado ante la falta de debida regulación, inspección, vigilancia y control de las actuaciones de actores privados, lo cual guarda estrecha relación con las obligaciones del Estado con respecto a la situación de las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema y los servicios de salud. Sobre el contenido de la obligación de regulación, en el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*, la Corte Interamericana señaló:

Los Estados son responsables de regular [...] con carácter permanente la prestación de los servicios y la ejecución de los programas nacionales relativos al logro de una prestación de servicios de salud públicos de calidad, de tal manera que

---

2002); el caso de Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otras familias mapuches presentado con motivo del desarrollo de un proyecto hidroeléctrico llevado adelante por una empresa nacional (CIDH. Informe de Solución Amistosa No. 30/04, Petición 4617/02 – Mercedes Julia Huenteao Beroiza y otros (Chile), 11 de marzo de 2004); entre otros.

<sup>285</sup> CIDH. *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II, doc. 47/15, 31 diciembre 2015, párr. 65.

disuada cualquier amenaza al derecho a la vida y a la integridad física de las personas sometidas a tratamiento de salud<sup>286</sup>.

244. La Corte ha sido clara también en indicar que la obligación de fiscalización estatal comprende tanto a servicios prestados por el Estado, directa o indirectamente, como a los ofrecidos por particulares<sup>287</sup>. En el caso *Suárez Peralta vs. Ecuador*, ese tribunal vinculó estas obligaciones con los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de las prestaciones médicas, indicando que aquellas obligaciones deben estar “orientadas” hacia la satisfacción de tales principios<sup>288</sup>, los cuales fueron conceptualizados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en su Observación General No. 14 como “esenciales e interrelacionados”<sup>289</sup>.
245. La prestación de atención médica, exigencia del derecho humano a la salud, incluye un núcleo básico como bien público y por ende no se trata de un servicio que pueda llegar a ser totalmente de naturaleza privada. Es por ello que el Estado tiene la obligación de supervisar, reglamentar y fiscalizar, sin que pueda ser asimilable a cualquier relación entre particulares<sup>290</sup>.
246. Cabe también mencionar el marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”, elaborado en 2008 por el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, acogido por el Consejo de Derechos Humanos<sup>291</sup>; complementado en el 2011 con los “Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar” (en adelante, “Principios Rectores”)<sup>292</sup>.

---

<sup>286</sup> Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Excepción Preliminar. Sentencia de 30 de noviembre de 2005. Serie C No. 139, párr. 99.

<sup>287</sup> Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261, párr. 149.

<sup>288</sup> Corte IDH. *Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C No. 261.

<sup>289</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General Número 14.

<sup>290</sup> Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, párr. 184.

<sup>291</sup> ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*. A/HRC/8/5. 7 de abril de 2008.

<sup>292</sup> ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General para la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas, John Ruggie. *Principios Rectores sobre las empresas y los*

247. El deber de “proteger”, según los Principios Rectores consiste en “adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”<sup>293</sup>. En tal sentido, en lo que respecta a los Estados bajo el sistema interamericano, la Comisión enfatiza que este deber de protección encuentra una base convencional en los instrumentos interamericanos y coincide con la referida obligación general de garantizar los derechos humanos, en los términos antes señalados<sup>294</sup>.
248. Los Principios Rectores también han sido tomados en cuenta por la Corte IDH en el caso de los *Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*. En dicha ocasión, la Corte indicó que “las empresas deben actuar de conformidad con el respeto y la protección de los derechos humanos, así como prevenir, mitigar y hacerse responsables por las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos”, correspondiendo a los Estados “la responsabilidad de proteger los derechos humanos de las personas contra las violaciones cometidas en su territorio y/o su jurisdicción por terceros, incluidas las empresas”<sup>295</sup>. Para ello, “deben adoptar las medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar, mediante políticas adecuadas, los abusos que aquellas puedan cometer, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia”<sup>296</sup>.

## vii. ***Libertad de expresión, acceso a la información pública y pobreza***

249. La CIDH, por intermedio de su Relatoría Especial para Libertad de Expresión, ha establecido que “la pobreza y la marginación social en que viven amplios sectores de la sociedad en América, afectan la libertad de

---

*derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*. A/HRC/17/31. 21 de marzo de 2011.

<sup>293</sup> ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*. Op.Cit., Principio fundacional 1.

<sup>294</sup> Al respecto, la Comisión toma nota que, como establecen expresamente los Principios Rectores, “En ningún caso debe interpretarse que estos Principios Rectores establezcan nuevas obligaciones de derecho internacional ni que restrinjan o reduzcan las obligaciones legales que un Estado haya asumido, o a las que esté sujeto de conformidad con las normas de derecho internacional en materia de derechos humanos.” ONU. Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie. Op. Cit.

<sup>295</sup> Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C No. 309, párr. 224.

<sup>296</sup> Ibid.

expresión de los ciudadanos del hemisferio, toda vez que sus voces se encuentran postergadas y por ello fuera de cualquier debate”<sup>297</sup>.

250. En decisiones recientes, la CIDH ha profundizado el análisis acerca del potencial que tiene la libertad de expresión – entendida como el derecho a buscar, recibir y difundir información –, y la realización de otros derechos humanos como el derecho a la educación, así como a participar en la vida cultural y a gozar del progreso científico y tecnológico (artículos 13 y 14 del Protocolo de San Salvador), el derecho de reunión y asociación (artículos 15 y 16 de la Convención Americana), los derechos políticos (artículo 23 de la Convención Americana), y el derecho a la salud (artículo 10 del Protocolo de San Salvador), entre otros<sup>298</sup>.
251. Las obligaciones concretas que tienen los Estados para asegurar el disfrute efectivo y universal del derecho a la libertad de expresión, refieren a la adopción de medidas positivas de reducción de la brecha existente en el acceso a las plataformas, la infraestructura y tecnologías sobre las que circula la información. Asimismo, garantizar el acceso de todas las personas a la información pública y de esa forma reducir la asimetría informativa que padecen las personas que viven en pobreza y pobreza extrema; y garantizar el acceso universal a los medios de comunicación en general, de modo equitativo y con un uso eficiente, en especial para las personas en situación de pobreza, las mujeres y las personas con discapacidad<sup>299</sup>.
252. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido que los medios de comunicación deben estar abiertos a todas las personas sin discriminación. La libertad de expresión requiere que los medios de comunicación social estén virtualmente abiertos a todos sin discriminación, o, más exactamente, que no haya individuos o grupos que, a priori, estén excluidos del acceso a tales medios. Exige igualmente ciertas condiciones respecto de éstos, de manera que, en la práctica, sean verdaderos instrumentos de esa libertad y no vehículos para restringirla<sup>300</sup>. En algunos casos la utilización de los medios de comunicación ha ayudado a generar conciencia pública y ejercer presiones para que se adopten medidas

---

<sup>297</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2002. Volumen III: Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza.

<sup>298</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de Expresión e Internet. Informe Anual 2013. Párrafo 36, 31 de diciembre de 2013.

<sup>299</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión. A/66/290.10.

<sup>300</sup> Corte IDH. La Colegiación Obligatoria de Periodistas. Opinión Consultiva OC-85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. párr. 34.

tendientes a mejorar la calidad de vida de los sectores marginales o más vulnerables de la población<sup>301</sup>.

253. La Internet tiene un potencial inédito para el ejercicio de la libertad de expresión y la realización de otros derechos humanos centrales para la reducción de la pobreza y la desigualdad en materia económica y social. En estos términos, es crítico para los sectores vulnerables asegurar el disfrute efectivo y universal del derecho a la libertad de expresión y el acceso de todas las personas a la Internet.
254. Es ampliamente reconocido por los Estados de la región, que el acceso a la tecnología se distribuye de modo desigual, ya sea en función de la riqueza, el género, las demarcaciones geográficas o grupos sociales, entre Estados y dentro de los mismos. La “brecha digital” no solamente está relacionada con la disponibilidad del acceso a Internet, sino también con la calidad, la información y los conocimientos técnicos necesarios para que el acceso a Internet sea útil y provechoso para los usuarios<sup>302</sup>.
255. En una visita realizada a una área de pobreza extrema de Bolivia para recabar informaciones necesarias a la elaboración del presente Informe, la comunidad indígena andina sorprendió a la delegación de la CIDH al incluir entre sus tres reivindicaciones prioritarias la instalación de una torre de telefonía celular, sin la cual personas pueden morir por no existir la posibilidad de llamar una ambulancia para brindar socorro.
256. El derecho de acceso a la información pública es un derecho fundamental tutelado por la Convención Americana y se vincula directamente con la posibilidad de las personas ejercer otros derechos humanos y exigir su protección. A través de una adecuada implementación de este derecho, las personas pueden saber con exactitud cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos.
257. La producción de información sobre derechos humanos es un elemento indispensable para el diseño de políticas públicas y medidas orientadas a la erradicación de la pobreza y la desigualdad. Asimismo, es una herramienta necesaria para monitorear los avances alcanzados por los Estados que progresen en la realización de estos derechos.

---

<sup>301</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Informe Anual 2002. Volumen III Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV: Libertad de expresión y pobreza.

<sup>302</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de Expresión e Internet. Informe Anual 2013. Párrafo 39, 31 de diciembre de 2013. Según las últimas cifras disponibles, aún el 45,5% de las habitantes de América Latina y el Caribe no están conectados a Internet.

258. En diversas oportunidades, la CIDH ha señalado las diferentes obligaciones a cargo del Estado derivadas del derecho de acceso a la información pública, las cuales incluyen, la obligación de producir información estadística debidamente desagregada de manera que sea útil para conocer y monitorear la situación de las personas, grupos y colectividades históricamente discriminados<sup>303</sup>.
259. En resumen, la ineficiencia de las políticas públicas para combatir la pobreza responde en parte a la falta de diagnósticos precisos sobre las problemáticas que se pretenden abordar, pues se trata de un fenómeno multidimensional. La falta de información sobre las personas que viven en pobreza y pobreza extrema conduce a la invisibilidad e incompreensión sobre esta realidad. Igualmente, es recomendable que el levantamiento de información integral sea realizado de forma colaborativa con las personas que viven en situación de pobreza, pues resulta clave el involucramiento de la población, y su percepción directa sobre su situación y las acciones que se adopten<sup>304</sup>.
260. En función de lo expuesto, la CIDH subraya la existencia de una obligación positiva a cargo del Estado consistente en garantizar la disponibilidad de información sobre derechos humanos que se desdobra en dos dimensiones: i) el deber de capturar y garantizar la disponibilidad de información idónea para conocer la situación precisa de los sectores vulnerables; ii) el deber de garantizar a las personas el acceso a la información y al conocimiento sobre el acceso a los derechos humanos, siendo esta una precondition para que puedan ejercerlos y exigirlos.

### **c. Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador**

261. Es importante hacer referencia especial a los avances alcanzados por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, del cual forma parte la CIDH, en torno a indicadores de progreso para la medición de derechos económicos, sociales y culturales<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> 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. 2008, párr. 58.

<sup>304</sup> TECHO, Comentarios al Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos, 31 de enero de 2017, pág. 3-4.

<sup>305</sup> El Grupo de Trabajo se encuentra operativo desde mayo 2010 con la designación de los expertos titulares. De conformidad a lo decidido por la Asamblea General en su Resolución AG/RES. 2262 (XXXVII-O/07), el referido Grupo de Trabajo estará integrado por:

262. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” fue aprobado en 1988, y se encuentra en vigor desde 1999, con 19 Estados firmantes y 16 ratificaciones a la fecha. El Protocolo establece obligaciones relativas al derecho a la salud, a la alimentación adecuada, a gozar de un medio ambiente sano, a la educación, al trabajo y a la sindicalización, a la seguridad social, a los derechos culturales, al reconocimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de las personas adultas mayores, de las personas con discapacidad, a los derechos de los pueblos originarios y de los afrodescendientes, y a los derechos de las mujeres, entre otros.
263. Ese instrumento interamericano incorpora dos mecanismos de supervisión de cumplimiento: i) un sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de libertad sindical y educación (artículo 19, 6); y ii) un sistema de informes periódicos a cargo de los Estados partes para que los mismos comuniquen sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos por éste (artículo 19).
264. En 2005, la Asamblea General de la OEA aprobó las “Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador”<sup>306</sup>, las cuales establecieron que la presentación de los informes debe ser regida por el principio de progresividad y por un sistema de indicadores de progreso.
265. Para avanzar en una primera definición del contenido de los indicadores, la Asamblea General de la OEA señaló que era necesario definir los indicadores de progreso seleccionados para que los Estados informaran sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, solicitó a la Comisión Interamericana que propusiera indicadores que midiesen el progreso – o eventual retroceso – de los Estados, lo que se cumplió con el documento

- 
1. tres expertos gubernamentales, teniendo en cuenta en la elección una equitativa distribución y rotación geográfica, y por un experto gubernamental suplente;
  2. un experto independiente de alta calidad profesional y reconocida experiencia en la materia, y un experto independiente en calidad de suplente;
  3. un miembro de la CIDH designado al efecto.

<sup>306</sup> OEA. Normas Para la Confección de Los Informes Periódicos Previstos en el Protocolo de San Salvador. AG/RES. 2074 (XXXV-O/05). 2005.

“Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”<sup>307</sup>.

266. El sistema propuesto por la CIDH presentó indicadores cuantitativos con señales de progreso cualitativas, y éstas a su vez con categorías transversales a todos los derechos, al mismo tiempo que adoptó una metodología con enfoque en derechos humanos. Con dicho antecedente, el Grupo de Trabajo inició un proceso amplio para determinar los indicadores escogidos para medir los avances en el cumplimiento del Protocolo de San Salvador y decidió agrupar en dos bloques a los derechos contenidos en el Protocolo. Así, el primer agrupamiento de derechos incorpora el derecho a la salud, seguridad social y educación; y un segundo agrupamiento, comprende el derecho al trabajo y derechos sindicales; derecho a la alimentación adecuada, derecho al medio ambiente sano y derecho a los beneficios de la cultura.
267. Estos indicadores cuentan con la consideración del principio de igualdad y no discriminación, como un requisito trasversal por el cual se busca identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales en cada uno de los Estados, atendiendo a los patrones de discriminación que han afectado históricamente a determinados grupos y personas, entre ellas a las personas que viven en situación de pobreza y pobreza extrema. La CIDH ha resaltado la relevancia de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad<sup>308</sup>.
268. De esta manera, en la actualidad para el trabajo del Grupo del Protocolo de San Salvador, las cifras de pobreza y pobreza extrema constituyen elementos claves en la construcción y monitoreo de los indicadores de derecho desarrollados para el seguimiento del Protocolo de San Salvador<sup>309</sup>.

---

<sup>307</sup> 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. 2008.

<sup>308</sup> 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. 2008. Párrafo 63.

<sup>309</sup> Asimismo, corresponde indicar como ejemplo, que el GTPSS ha indicado que para la medición del derecho a la alimentación adecuada, se ha tomado como indicador de resultado el “porcentaje de hogares por debajo de la línea de indigencia o pobreza extrema total, urbana y rural” y para los derechos culturales se ha tomado como indicador de proceso a los “Fondos concursables para la sociedad civil que apunten a la protección específica de derechos culturales, particularmente de mujeres, niños, niñas y adolescentes, personas mayores, personas LGBTI, personas con discapacidad, migrantes, pueblos indígenas, personas que viven en la pobreza y todas las minorías.” OEA, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de*

269. La CIDH celebra los avances y esfuerzos desplegados por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y señala que en la actualidad el referido Grupo de Trabajo ha concluido el proceso de evaluación de la primera ronda de informes nacionales referidos al primer agrupamiento de derechos (derecho a la salud, educación y seguridad social), cuyos informes nacionales de cumplimiento debieron haber sido en junio de 2014, de conformidad con la Resolución de la Asamblea General de la OEA, AG/RES. 2713 (XLII-O/12)<sup>310</sup>.
270. Al momento de elaboración del presente informe, se encuentra en curso la recepción y evaluación de informes nacionales correspondientes al segundo agrupamiento de derechos: derecho al trabajo y libertades sindicales, derecho al medio ambiente sano, derecho a la alimentación adecuada y derechos culturales<sup>311</sup>.
271. Además, tanto la CIDH como el Grupo de Trabajo consideran que las obligaciones en derechos sociales se encuentran indisolublemente asociadas a las garantías de acceso a la información y participación social, metas que requieren de la realización de mayores esfuerzos de coordinación e implementación por parte de los Estados, en adición al incremento de compromisos financieros y presupuestarios para sostener efectivamente las políticas sociales. La vinculación entre el sistema económico y las políticas sociales es indisoluble y se requiere mayor inversión estatal que dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones estatales<sup>312</sup>.
272. El sistema de monitoreo diseñado por el Grupo de Trabajo se rige por el principio de devolución, en tanto cada Estado que remite su informe nacional es el principal beneficiario de monitoreo. Los indicadores de progreso permiten evaluar de manera integral las acciones desarrolladas y posibilitar el análisis de cambios en las políticas públicas para garantizar la satisfacción de los derechos humanos. Asimismo, al ser un mecanismo que se rige por el principio de progresividad y no regresividad, permite evaluar

---

derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador” / Preparado por Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Anuales previstos en el Protocolo de San Salvador. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D.

<sup>310</sup> Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador. Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, 2015.

<sup>311</sup> Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador. Notas para incorporar en el Documento de Pobreza y pobreza extrema en las Américas (CIDH, 2017).

<sup>312</sup> Ibid.

si se presentan avances o mejoras en la implementación de políticas universales e integrales<sup>313</sup>.

273. La CIDH recuerda a los Estados parte la importancia de apropiarse del mecanismo establecido para dar cumplimiento al artículo 19 del Protocolo de San Salvador, invitación que es extensiva a la sociedad civil en su conjunto, e insta a los Estados que aún no han ratificado el Protocolo de San Salvador a hacerlo a la mayor brevedad con el fin de garantizar a sus ciudadanos y ciudadanas el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

## 2. Sistema Universal

### a. Los mecanismos de Derechos Humanos y pasos hacia los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

274. El sistema universal ha reconocido que la pobreza es un problema relacionado con los derechos humanos y que existe un vínculo entre el goce integral de todos los derechos humanos y la reducción de la pobreza. El preámbulo común de los dos tratados vinculantes aprobados por las Naciones Unidas (ONU) en 1966 (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)) establece que “con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”<sup>314</sup>.

275. En vista de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, reafirmadas en la Conferencia Internacional de Viena de 1993, cabe enfatizar que la pobreza es también una cuestión pertinente a las determinaciones de otros tratados del sistema universal, tales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la formas de Discriminación Racial; la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los

<sup>313</sup> Ibid.

<sup>314</sup> [NU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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, párr. 1.](#)

Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Adicionalmente, entre otros instrumentos relevantes se encuentran la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>315</sup>.

276. Para el Comité que monitorea el cumplimiento del PIDESC (Comité DESC), la pobreza ha sido uno de los temas centrales y ha constituido una de sus principales preocupaciones. En el curso de los años, el Comité ha indicado que el derecho al trabajo, el derecho a un nivel de vida adecuado<sup>316</sup>, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la salud y el derecho a la educación, constituyen la base del referido Pacto, y guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza<sup>317</sup>.
277. Por intermedio de sus Observaciones Generales, ese Comité avanza en el sentido de formular el contenido de las exigencias resultantes del Pacto. Su Observación N° 3 estableció la "obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos" enunciados en el instrumento. Sin esta obligación mínima, el Pacto "carecería en gran medida de su razón de ser"<sup>318</sup>. El Comité ha determinado, en resoluciones específicas, que los niveles esenciales de los derechos a la alimentación, la educación y la salud constituyen obligaciones mínimas inderogables<sup>319</sup>.
278. Asimismo, el Comité ha establecido que el artículo 3 del Pacto indica que "además de prohibir la discriminación, se deben reconocer expresamente esos derechos tanto a la mujer como al hombre, en pie de igualdad, y se

---

<sup>315</sup> Naciones Unidas, Los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Hay diez principales tratados internacionales sobre derechos humanos. Cada uno de estos tratados han establecido un comité de expertos encargados de supervisar la aplicación del tratado por los Estados Partes. Algunos de los tratados se complementan con protocolos facultativos relativos a preocupaciones específicas.

<sup>316</sup> El artículo 11 del PIDESC y el artículo 25 de la Declaración Universal consagran el derecho a un nivel de vida adecuado, el cual comprende el acceso a la alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como el derecho al agua y la mejora continua de las condiciones de existencia. Ver, NU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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, párr. 10. Además, Comité DESC, Observación general N° 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), párr. 3.

<sup>317</sup> NU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 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, párr. 1.

<sup>318</sup> ONU, Comité DESC, Observación general N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 y 2 del Pacto), párr.10.

<sup>319</sup> ONU, Comité DESC, Observación general N° 14, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 47.

deben arbitrar los medios adecuados para garantizar a la mujer la posibilidad de ejercer sus derechos”<sup>320</sup>.

279. El Consejo de Derechos Humanos creó el mandato del Relator Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, con la finalidad central de evaluar la relación entre el disfrute de los derechos humanos y la extrema pobreza<sup>321</sup>. Los sucesivos Relatores Especiales han realizado una serie de visitas a países y se han referido a cuestiones específicas como las personas mayores y la protección social (2009), las medidas de protección social y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010), la penalización de la pobreza (2011), el acceso a la Justicia (2012), el impacto de las medidas de austeridad en el disfrute de los derechos humanos (2013), la participación ciudadana de las personas que viven en la pobreza (2013), entre otras.
280. Otros mandatos de Relatorías Especiales de la ONU también resultan relevantes en materia de pobreza: derecho al agua potable y el saneamiento; derecho a la alimentación; derecho a la educación; derecho al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible; derechos de los pueblos indígenas; derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental; y derecho a una vivienda adecuada, entre otros<sup>322</sup>.
281. En 2012, el Consejo de Derechos Humanos aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza, documento que ofrece, por primera vez, directrices normativas mundiales centradas específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza<sup>323</sup>. Tales Principios constituyen una herramienta práctica para que los agentes del Estado puedan asegurar que las políticas públicas lleguen a las personas viviendo en extrema pobreza, respeten y hagan cumplir sus derechos, y tengan en cuenta los importantes obstáculos sociales, culturales,

---

<sup>320</sup> ONU, Comité DESSC, Observación general N° 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 2.

<sup>321</sup> Naciones Unidas, Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: el Relator Especial es un experto independiente designado por el Consejo de Derechos Humanos. Concretamente, se indica que el Consejo de Derechos Humanos ha encargado al experto la tarea de examinar las iniciativas adoptadas para promover y proteger los derechos de quienes viven en la pobreza extrema, e informar a los Estados miembros al respecto. Ejerce el cargo a título honorario y no forma parte del personal de las Naciones Unidas ni percibe un sueldo por el desempeño de su mandato. Es de indicar que en la actualidad y desde junio de 2014, el Sr. Philip Alston desempeña dicho mandato. El mismo fue precedido por la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona (mayo 2008-junio 2014), el Sr. Arjun Sengupta (agosto 2004-abril 2008) y la Sra. A. M. Lizin (abril 1998-julio 2004).

<sup>322</sup> Naciones Unidas. Mandatos Temáticos. Lista Completa de los mandatos.

<sup>323</sup> Naciones Unidas, Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. A/HRC/RES/21/11.

económicos y estructurales que impiden a esas personas el disfrute de los derechos humanos<sup>324</sup>.

## b. La Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible

282. En septiembre de 2000, al final de un decenio de conferencias y cumbres, la ONU aprobó la Declaración del Milenio<sup>325</sup>, comprometiendo a los países con una nueva alianza mundial para reducir los niveles de extrema pobreza y estableciendo los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, por sus siglas en inglés), con metas a ser alcanzadas hasta el año 2015<sup>326</sup>. Los ODM se establecieron con la finalidad de atender ocho ejes fundamentales:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- Asegurar la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
- Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
- Fomentar una alianza mundial para el desarrollo<sup>327</sup>.

283. En el plazo establecido se lograron una resultados muy alentadores:

- La cantidad de personas que vivían en extrema pobreza se ha reducido en más de la mitad, cayendo de 1.900 millones en 1990 a 836 millones.
- La cantidad de niños en edad de recibir enseñanza primaria que no asistía a la escuela cayó a casi la mitad a nivel mundial, pasando de 100 millones en el año 2000 a aproximadamente 57 millones.
- La tasa de alfabetización de los jóvenes entre 15 y 24 años ha aumentado globalmente de 83% a 91% (desde 1990).
- En el curso de los últimos 20 años las mujeres han ganado terreno en la representación parlamentaria en casi el 90% de los 174 países para los que se dispone de datos. La proporción promedio de mujeres en el parlamento casi se ha duplicado en el mismo periodo.

---

<sup>324</sup> Naciones Unidas, [Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos](#).

<sup>325</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, [Declaración del Milenio](#), Quincuagésimo quinto período de sesiones Tema 60 b) del programa, 13 de septiembre de 2000.

<sup>326</sup> Naciones Unidas, [Podemos erradicar la pobreza: Objetivos de desarrollo del milenio y más allá del 2015](#). Ver [Cumbre del milenio](#).

<sup>327</sup> Naciones Unidas, [Objetivos de desarrollo del milenio: informe 2015](#). 15 de septiembre, 2016, págs. 4-7.

- La tasa de mortalidad de niños menores de 5 años ha disminuido a la mitad, reduciéndose de 90 a 43 muertes por cada 1.000 nacidos vivos entre 1990 y 2015.
- La tasa de mortalidad materna ha disminuido en un 45% a nivel mundial.
- Más del 71% de los nacimientos en todo el mundo fueron atendidos en 2014 por personal de salud capacitado, lo que significa un aumento del 59% desde 1990.
- Las nuevas infecciones con el virus de VIH disminuyeron un 40% aproximadamente entre 2000 y 2013.
- La tasa mundial de mortalidad por tuberculosis cayó en un 45% y la tasa de prevalencia en 41% entre 1990 y 2013.
- En todo el mundo, 147 países han cumplido con la meta del acceso a una fuente de agua potable, 95 países han alcanzado la meta de saneamiento y 77 países han cumplido ambas<sup>328</sup>.

284. En los países de América Latina entre 1990 y 2008 el porcentaje de población en situación de pobreza extrema se redujo del 22.5% al 13.7%, lo que se tradujo en una disminución del número de personas que viven en la pobreza extrema de 93 millones a 71 millones en 20 países latinoamericanos<sup>329</sup>.

285. De conformidad a la información disponible, se ha indicado que resulta complejo realizar análisis en cuanto a un posible progreso en la reducción de la pobreza en los países del Caribe debido a la escasa información que existe al respecto en la subregión<sup>330</sup>. Sin embargo, agencias de Naciones Unidas han indicado que los datos oficiales basados en las líneas de 1,25 y 2 dólares al día, indican que cinco países (Belice, Guyana, Jamaica, Surinam, y Trinidad y Tobago) concentran algo más del 75% de la población regional y que gran parte de la población que vive en pobreza extrema del Caribe reside en ellos. Las estimaciones basadas en líneas nacionales de pobreza permiten estimar que a comienzos de la década de 2000 esos cinco países concentraban alrededor del 88% de la pobreza extrema y más del 80% de la pobreza total<sup>331</sup>.

286. Sin perjuicio de los importantes avances observados, el progreso ha sido desigual a través de las regiones y los países, dejando enormes brechas. Millones de personas siguen viviendo en la pobreza y la pobreza extrema

<sup>328</sup> Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del milenio: informe 2015*, 15 de septiembre, 2016, págs. 4-7.

<sup>329</sup> Naciones Unidas (2010). *Objetivos de desarrollo del milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los objetivos de desarrollo del milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*. 19 de septiembre de 2016, pág. 8.

<sup>330</sup> *Ibid.*, págs. 8-11.

<sup>331</sup> *Ibid.*

en el mundo y en las Américas, con particular afectación sobre aquellas personas que sufren múltiples discriminaciones debido a su género, edad, discapacidad, etnia o ubicación geográfica.

287. Como respuesta a la necesidad de seguir buscando la erradicación de la pobreza en el mundo y la satisfacción de derechos, se generó un proceso que culminó con la adopción de la nueva “Agenda 2030”. En efecto, como los ocho ODM fueron planteados hasta el año 2015, el cumplimiento de este plazo hizo necesario establecer nuevos objetivos que atendieran las necesidades pendientes y futuras del siguiente periodo. Precisamente a esto obedece el surgimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), como estrategia para abordar los asuntos pendientes de los ODM, pero ampliando su campo de aplicación a las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental<sup>332</sup>.
288. El 1 de enero de 2016 se fijó como punto de partida de los ODS, que todos los países del planeta intensifiquen sus esfuerzos para poner fin a la pobreza en todas sus formas, reduciendo las desigualdades, superando discriminaciones y protegiendo el medioambiente<sup>333</sup>.
289. La Agenda 2030 reconoce que las iniciativas para poner fin a la pobreza deben ir de la mano de estrategias que favorezcan el crecimiento económico y aborden una serie de necesidades sociales, entre las que cabe señalar la educación, la salud, la protección social y las oportunidades de empleo, a la vez que luchan contra el cambio climático y promueven la protección ambiental<sup>334</sup>.
290. Los ODS reconocen el carácter fundamental de la dignidad humana como principio rector, así como el respeto de los derechos humanos y 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<sup>335</sup>.
291. A pesar de que los ODS no son jurídicamente obligatorios, se espera que los gobiernos los adopten como metas oficiales y establezcan marcos

---

<sup>332</sup> Naciones Unidas (2015). Resolución No. 70/1, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas. Transformar nuestro mundo: la agenda 2030 para el desarrollo sostenible. 25 de septiembre de 2015, pág. 3.

<sup>333</sup> Naciones Unidas (2015). Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar el Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/RES/70/1 21 de octubre de 2015.

<sup>334</sup> Naciones Unidas (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. 19 de septiembre, 2016. Pág. 1.

<sup>335</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución Aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015: Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible. 21 de octubre de 2015. Introducción.

nacionales para el logro de los objetivos propuestos. Los países tienen la responsabilidad primordial del seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos, para lo cual será necesario recopilar datos de calidad, accesibles y oportunos. Las actividades regionales de seguimiento y examen se basarán en análisis llevados a cabo a nivel nacional y contribuirán al seguimiento y examen a nivel mundial<sup>336</sup>.

292. Dentro de los 17 objetivos planteados se propusieron metas específicas que funcionan con carácter integrado e indivisible, sumando 169 en su totalidad. Cabe detallar, en este Informe, aquellos objetivos que guardan estrecha relación con la eliminación de los índices de pobreza a nivel mundial, así como las metas que se han formulado para lograr la efectiva ejecución de cada uno:
293. El objetivo 1 es poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Dentro de las metas que se han fijado para cumplirlo se encuentran: poner en práctica sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos, incluidos niveles mínimos; garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular las personas que viven en pobreza y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes; reducir la exposición de las personas que viven en pobreza y en situación de vulnerabilidad a los fenómenos extremos relacionados con el clima y otras crisis y desastres económicos, sociales y ambientales; garantizar movilización de recursos procedentes de diversas fuentes, incluso mediante la mejora de la cooperación para el desarrollo, a fin de proporcionar medios suficientes y previsibles a los países en desarrollo, para poner en práctica programas y políticas encaminados a poner fin a la pobreza en todas sus dimensiones.<sup>337</sup>
294. El objetivo 2 es enfrentar al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. Dentro de las metas que se han fijado para cumplirlo se encuentran: poner fin al hambre y asegurar el acceso de todas las personas, en particular las personas que viven en pobreza y las personas en situaciones vulnerables, incluida la primera infancia y las mujeres embarazadas, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año; adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los

---

<sup>336</sup> Naciones Unidas (2015). [La agenda de desarrollo sostenible](#). 19 de septiembre, 2016, pág. 1.

<sup>337</sup> Naciones Unidas (2015). [Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo](#). 19 de septiembre de 2016, pág. 1.

mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos; corregir y prevenir las restricciones y distorsiones comerciales en los mercados agropecuarios mundiales<sup>338</sup>.

295. El cumplimiento de todos los objetivos de desarrollo sostenible y la Agenda 2030 exige la adopción de una perspectiva de género, tomando en cuenta la discriminación y los estereotipos históricos que han propendido un tratamiento inferior de las mujeres, niñas y adolescentes, y han fomentado su incidencia limitada en la vida social, política y económica de sus países.
296. Un paso importante en la consagración de esta perspectiva ha sido la adopción del objetivo 5, el cual apunta a lograr la igualdad entre los géneros y propender el empoderamiento, la autonomía y la dignidad de todas las mujeres. Es clave que se tomen en consideración todos los principios y las pautas jurídicas avanzadas por instrumentos universales y regionales, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará, entre otros.
297. El objetivo 8 es promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Dentro de las metas que se han fijado para cumplirlo se encuentran: mantener el crecimiento económico per cápita de conformidad con las circunstancias nacionales y, en particular, un crecimiento del producto interno bruto de al menos un 7% anual en los países menos adelantados; lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, entre otras cosas centrando la atención en sectores de mayor valor añadido y uso intensivo de mano de obra; promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, entre otras cosas mediante el acceso a servicios financieros<sup>339</sup>.
298. El objetivo 10 consiste en reducir la desigualdad entre los países y entre sus distintas regiones. Se han establecido metas como: garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de los resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a

<sup>338</sup> Naciones Unidas. Objetivo 2: Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible. 19 de septiembre, 2016, pág. 1.

<sup>339</sup> Naciones Unidas. Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. 19 de septiembre, 2016, pág. 1.

ese respecto; adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad; alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa para los Estados con mayores necesidades, en particular los países menos adelantados, los países de África, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países en desarrollo sin litoral.<sup>340</sup>

299. Cada país tiene el compromiso de planear una agenda de trabajo que vaya dirigida a dar cumplimiento a estos objetivos, de manera que para el 2030 se haya podido cumplir con el objetivo fundamental de poner fin a la pobreza en todas sus formas.<sup>341</sup>

---

<sup>340</sup> Naciones Unidas. Objetivo 10: Reducir la desigualdad en y entre los países. 19 de septiembre, 2019, pág. 1.

<sup>341</sup> Naciones Unidas. Agenda de Desarrollo Sostenible. 19 de septiembre, 2016, pág. 1.

CAPÍTULO 3  
IMPACTOS DIFERENCIADOS  
DE LA POBREZA



## IMPACTOS DIFERENCIADOS DE LA POBREZA

300. La CIDH ha observado mediante sus distintos mecanismos, que los altos niveles de discriminación y exclusión social que sufren ciertos grupos en situación de pobreza, han hecho ilusoria su participación ciudadana, su acceso a la justicia, y han limitado su disfrute efectivo de derechos<sup>342</sup>.
301. El crecimiento económico no se plasma automáticamente en una mejora del nivel de vida de las personas y los grupos excluidos y marginados, a menos que se adopten medidas o políticas públicas especiales y adecuadas con un enfoque en derechos humanos para generar condiciones de igualdad real. En este sentido, los avances en la consolidación de la democracia y el estado de derecho en los países de las Américas, raramente se ven reflejados en la plena efectividad de los derechos humanos de las personas que viven en situación de pobreza, pobreza extrema u otras situaciones de marginación y discriminación.
302. El derecho a vivir exento o libre de pobreza no se encuentra todavía reconocido plenamente como norma positiva en el sistema interamericano, pero el conjunto de sus instrumentos establece una serie de derechos humanos cuya satisfacción guardan estrecha vinculación con la superación de la situación de pobreza y pobreza extrema. La CIDH considera importante destacar que este deber acarrea para los Estados una obligación de prestar especial atención a los sectores sociales e individuos que han sufrido formas de exclusión histórica o son víctimas de prejuicios persistentes, y adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir, y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación.
303. El objetivo de esta sección es focalizar las formas agravadas de discriminación y exclusión social que enfrentan diversas personas, grupos y colectividades que viven en la pobreza. Para eso, la CIDH cuenta con información de actores estatales y no-estatales indicando su frecuente situación de pobreza, su experiencia continua de discriminación y exclusión histórica, sus condiciones permanentes de vulnerabilidad. No queda duda de que las personas, grupos y colectividades a las cuales hace

---

<sup>342</sup> CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*. OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 marzo 2001, párr. 4.

referencia esta sección no son los únicos afectados por la pobreza. Pero, de hecho, las actividades desarrolladas durante décadas por el Sistema Interamericano, sea en los instrumentos de defensa, sea en los de promoción, permiten una fundada evaluación sobre la referida sobrecarga sectorial.

## A. *Mujeres*

304. Las mujeres se ven afectadas en mayor medida por la pobreza y se encuentran en particular desventaja en el ejercicio tanto de sus derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En su estudio temático sobre *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*<sup>343</sup>, la Comisión reconoció el carácter inmediato de la obligación de no discriminar y de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, e identificó a las mujeres como una población históricamente discriminada y excluida en el ejercicio de estos derechos.
305. Hacia mediados de 2014 vivían en América Latina 612 millones de personas, de las cuales las mujeres representaban más de la mitad de la población: 310 millones eran mujeres y 302 millones, hombres<sup>344</sup>. Para dicho año se proyectaba que “el 28,0% de la población regional vivía en situación de pobreza por ingresos y el 12,0% en situaciones de indigencia. En la población en esta condición se concentran en mayor medida niñas y niños en edades productivas, indígenas y afrodescendientes”<sup>345</sup>.
306. La CIDH ha recibido información que apunta a diversas formas de discriminación que las mujeres sufren tanto en la ley como en la práctica con respecto al acceso y control de recursos económicos; la distribución y el control de estos recursos al interior de la familia y fuera del hogar; así como sobre obstáculos para adquirir los medios para obtener estos recursos, siendo la situación particularmente grave en el ámbito laboral. Estas formas de discriminación son variables que contribuyen a su condición de pobreza, a vulneraciones de su autonomía tanto productiva

---

<sup>343</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 48.

<sup>344</sup> CEPAL, Observatorio Demográfico de América Latina, *Proyecciones de población*, noviembre 2015, pág. 138.

<sup>345</sup> CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, enero 2016, pág. 169.

como reproductiva, y a la desprotección general de sus derechos humanos<sup>346</sup>.

307. Para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, y garantizar todos los derechos de las mujeres, la autonomía es un requisito indispensable<sup>347</sup>. La autonomía económica y la reproductiva constituyen aspectos consustanciales a la garantía y ejercicio de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema.
308. La autonomía reproductiva implica por una parte la reconfiguración de la división sexual del trabajo, que exige al Estado establecer acciones para promover la conciliación de la vida productiva y laboral, y la distribución del cuidado y la crianza. También implica el contar con un debido y adecuado acceso a la información y a los servicios necesarios para poder tomar decisiones libres sobre la salud reproductiva y la planificación familiar. Por otra parte, la autonomía económica de las mujeres radica en la capacidad para generar ingresos y tomar decisiones sobre los gastos<sup>348</sup>.
309. La falta de condiciones de un gran número de mujeres en el hemisferio para tomar decisiones oportunas, libres y seguras sobre su reproducción, constituye un grave obstáculo para lograr salir de la pobreza y la desigualdad. A su vez, las mujeres que no tienen acceso, uso o control de los recursos productivos (trabajo, tierra, capital, información, nuevas tecnologías, recursos naturales, vivienda) se ven limitadas en la generación de ingresos y obtención de beneficios acordes con los aportes que realizan, lo que también genera un impacto negativo que perpetúan su situación de exclusión y desigualdad.
310. La Comisión ha manifestado su preocupación ante las desigualdades entre los sexos, grupos, y sectores en su acceso a recursos económicos, como causa y factor contribuyente a este ciclo de pobreza<sup>349</sup>. En la región, las mujeres constituyen aproximadamente el 51% de la población total y solo acceden al 38% de la masa de ingresos monetarios que generan y perciben las personas, correspondiendo el otro 62% a los hombres<sup>350</sup>. En dicho marco, las mujeres afrodescendientes e indígenas se encuentran en una

<sup>346</sup> CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011, párr. 252.

<sup>347</sup> CIDH, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 19 de julio de 2008, párr. 57.

<sup>348</sup> CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003*, pág. 140.

<sup>349</sup> CIDH, *Informe Anual 2006*, Introducción, párr. 5.

<sup>350</sup> CEPAL, *Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*, enero 2016, pág. 26.

situación especial de vulnerabilidad, al sufrir históricamente una triple discriminación en base a su género, pobreza y raza, que les ha impedido ejercer de forma plena sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales<sup>351</sup>.

311. Las mujeres tienen cargas desproporcionadas de cuidado y crianza al interior de sus familias. Estas cargas y las limitaciones que las mismas imponen en su uso del tiempo reducen sus posibilidades de acceder a empleo formal, decente y de calidad, y a los recursos económicos necesarios para su subsistencia y las de sus familias. Pese a la continua inserción de las mujeres al mercado laboral y al sector educativo, los logros en esta esfera aún son incipientes<sup>352</sup>.
312. La OIT ha señalado que las mujeres que viven en pobreza y pobreza extrema, se encuentran en situaciones que se caracterizan en general por su alta dedicación en actividades no remuneradas y dependencia económica de sus parejas, así como por su concentración en una reducida gama de ocupaciones principalmente informales, con bajos salarios<sup>353</sup> y sin acceso a la seguridad social<sup>354</sup>.
313. Como ejemplo concreto de una situación que se encuentra generalizada en otros países, el *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica* de 2012, de la CIDH, examinó el marco jurídico del Estado para abordar la discriminación contra las mujeres y los obstáculos que las mismas enfrentan en el país. La Comisión señaló el impacto desproporcionado de la pobreza sobre las mujeres, los salarios bajos, las tasas altas de desempleo, y su sub-representación en el proceso político como barreras que enfrentan las mujeres para superar actitudes discriminatorias y estereotipos que persisten en el país<sup>355</sup>.

---

<sup>351</sup> CIDH, *Informe Anual 2011*, Introducción, párr. 5.

<sup>352</sup> CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011, párr. 247.

<sup>353</sup> Maria Elena Valenzuela, *Desigualdad de género y pobreza en América Latina: separata*, en *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo: Argentina y Paraguay*, Organización Internacional del Trabajo, 2003. Cap. 1, pág. 26.

<sup>354</sup> Por ejemplo, en el Estado de Argentina, “el 34,9% de las mujeres trabajadoras tienen una ocupación informal, empleos precarizados y sin cobertura social” (Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 7.).

<sup>355</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Jamaica*, OEA/Ser.L/V/II.144, 10 agosto 2012, párr. 214.

314. En 2012, la Comisión lanzó un informe sobre derechos de las mujeres en que se delineaban:
- a) existencia de vínculo estrecho entre la eliminación de la pobreza, y la protección y el ejercicio de todos los derechos de las mujeres;
  - b) obligaciones de los Estados de garantía de la no discriminación entre los cónyuges en un matrimonio, y en uniones de hecho en la administración de bienes y propiedades, y su protección en la disolución de la pareja;
  - c) obligaciones de los Estados hacia las mujeres de garantía en el acceso a la propiedad, tierras, vivienda, créditos, y otros bienes bancarios, tanto dentro como fuera del matrimonio; y
  - d) obligaciones de los Estados de garantizar el acceso al trabajo por parte de las mujeres, como una fuente vital de recursos y medio para preservar la autonomía económica, y sus derechos económicos en otros ámbitos relacionados como la seguridad social<sup>356</sup>.
315. La Comisión Interamericana identifica con preocupación cómo la división sexual del trabajo continúa teniendo una incidencia directa en la autonomía económica de las mujeres, ya que limita sus opciones de incorporarse al trabajo; y al acceso, uso y control los de recursos económicos necesarios. Asimismo, propende la feminización de la pobreza, y se agrava en casos de viudez, ruptura matrimonial, desintegración familiar o en los hogares encabezados por mujeres.
316. La división sexual del trabajo también limita severamente el uso del tiempo de las mujeres, dada la sobrecarga de tareas domésticas, de cuidado y crianza que estas llevan, limitando su capacidad de incorporarse al mercado laboral y a puestos de dirección en ámbitos económicos, sociales y políticos. La CIDH considera que este problema social debe ser atendido con políticas, y medidas adecuadas y orientadas a mejorar la distribución de la riqueza, activos, que generan las oportunidades laborales y políticas para el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres<sup>357</sup>.
317. En la región, además, existen marcadas diferencias en el acceso a recursos propios entre mujeres que viven en áreas urbanas y rurales. En tanto Guatemala y Honduras representan países con altos porcentajes de

---

<sup>356</sup> CIDH, *El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: La ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, Op. Cit., párr. 27.

<sup>357</sup> Ibid., párr. 16

mujeres sin ingresos propios, la mayoría se concentra en el ámbito rural. En Guatemala, el 31,2% de las mujeres urbanas y el 52% de las mujeres rurales no cuentan con ingresos propios; en Honduras, el 32% de las mujeres urbanas y el 49.3% de las rurales no tienen ingresos propios<sup>358</sup>. De manera similar, más de 28% de las mujeres urbanas y rurales en México no tienen ingresos propios; y el 29.6% de mujeres urbanas y el 42.3% de las rurales en El Salvador<sup>359</sup>.

318. Una de las problemáticas que más preocupa a la Comisión respecto de la pobreza en mujeres de la región, es su vínculo con la violencia de género. Entre las principales formas de violencia que todavía sufren las mujeres en las Américas figuran la violencia doméstica y la violencia sexual perpetrada por conocidos y no conocidos, formas de acoso laboral y sexual en el trabajo, los homicidios, la trata de personas y la violencia institucional. La Organización Panamericana de la Salud (OPS), tomando como fuente de datos las Encuestas Demográficas y de Salud y de Salud Reproductiva, señala que entre el 15 y 17% de las mujeres entre 15 y 49 años de edad en los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana han recibido violencia física o sexual por parte de una pareja alguna vez<sup>360</sup>.
319. Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe regional de Desarrollo Humano 2013-2014, destacó a los Estados de Bolivia, Colombia, Ecuador y El Salvador como los países con mayores tasas de Violencia Contra las Mujeres (VCM) cometida por cualquier perpetrador (incluida la pareja)<sup>361</sup>. En cuanto a la violencia intrafamiliar, las mayores tasas se reflejan en los Estados de Chile, República Dominicana y Uruguay<sup>362</sup>. En el período 2005-2011, quince países registraron tasas de violaciones sexuales a mujeres entre 9.0 y 56.5 por cada cien mil habitantes, siendo República Dominicana quien muestra la más alta (56.5), seguido de Costa Rica (34.6) y México (29.0). Entre aquellos que registran aumento de cambio porcentual se encontraban Bolivia, República Dominicana y Brasil<sup>363</sup>.

---

<sup>358</sup> CEPAL, Observatorio de Igualdad de Género. Indicadores de Igualdad.

<sup>359</sup> Ibid.

<sup>360</sup> Organización Panamericana de la Salud, Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe: Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países, Washington D.C., 2014, pág. 34.

<sup>361</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 84.

<sup>362</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, pág. 83.

<sup>363</sup> Ibid.

320. La pobreza, la falta de oportunidades y las barreras al acceso a la educación ponen a mujeres y niñas en situaciones vulnerables, y hacen de ellas objetivos fáciles de la delincuencia organizada. De hecho, las mujeres con bajos niveles socioeconómicos y educativos figuran entre las personas en mayor riesgo de ser utilizadas para participar en operaciones delictivas como victimarias o como traficantes<sup>364</sup>. La población de mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas, incluida la posesión, es muy alta y está en continuo crecimiento. Por ejemplo, en los estados de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, el porcentaje de mujeres privadas de la libertad por tráfico o tenencia de drogas es incluso mayor al 50%; en el Salvador, el porcentaje es de 25.2%; en México es de 5.4%<sup>365</sup>.
321. Un estudio del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>366</sup>, destacó que las mujeres pobres corren un mayor riesgo de sufrir violencia infligida por su pareja y violencia sexual, inclusive de violación. La correlación entre pobreza y la violencia contra la mujer señala la necesidad de cambios en las políticas y las prácticas a fin de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos y sociales de las mujeres.
322. En este contexto de violencia, preocupa a la CIDH de forma particular el limitado acceso a la justicia por parte de mujeres en situación de pobreza o pobreza extrema. En su informe sobre *Acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales; estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, la CIDH constató la gran divergencia que existe entre el acceso a la justicia por parte de mujeres que tienen recursos económicos y las que se encuentran en desventaja económica, insistiendo en la necesidad de paliar las situaciones de desventaja económica<sup>367</sup>.
323. Esta Comisión ha señalado que las mujeres sólo pueden reclamar sus derechos cuando los conocen y en este sentido reitera que, la falta de información sobre los recursos judiciales disponibles y el hecho de que la violencia y la discriminación todavía sean aceptadas en las sociedades americanas, dan como resultado un reducido número de denuncias de actos de violencia contra las mujeres<sup>368</sup>. Por ejemplo, en Guatemala se

<sup>364</sup> OEA, *Desigualdad e inclusión social en las Américas – 14 ensayos*, OEA/Ser.D/XV.11, s/f, pág. 131.

<sup>365</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, pág. 125.

<sup>366</sup> Naciones Unidas, *Poner fin a la violencia contra la mujer; de las palabras los hechos, Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas*, 2006, pág. 39.

<sup>367</sup> CIDH, *el acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, 7 de septiembre de 2007, párr. 65.

<sup>368</sup> CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, OAS/Ser.L/V/II.154, 27 de marzo de 2015, párr. 55.

presentaron 46.388 denuncias por violencia contra las mujeres en sus diversas manifestaciones al Ministerio Público en el año 2016; y las Cortes dictaron 1.649 sentencias, siendo absolutorias 506 por delitos de violencia contra la mujer. En Perú, se estima que 4 de cada 10 niñas entre 15 y 19 años señalan haber sido obligadas a tener relaciones sexuales no consentidas. A ello se suma el registro del año 2015 de la Policía Nacional del Perú, según el cual se denunciaron 2.889 casos de abuso sexual en agravio de niños, niñas y adolescentes a nivel nacional<sup>369</sup>.

324. La mortalidad materna continúa siendo un grave problema de derechos humanos que afecta dramáticamente a las mujeres en el mundo y en la región, repercutiendo en sus familias y comunidades. Específicamente, las mujeres que han sido históricamente marginadas por motivos de raza, etnia, posición económica y edad, son quienes tienen menos acceso a servicios requeridos de salud materna<sup>370</sup>. Esta Comisión ha recibido información que indica que cada año aproximadamente 536.000 mujeres mueren en el mundo por complicaciones en el embarazo y el parto, a pesar de que éstas son generalmente prevenibles y a costos relativamente bajos<sup>371</sup>.
325. El Banco Mundial calcula que si todas las mujeres tuvieran acceso a intervenciones para atender las complicaciones del embarazo y parto, en especial a cuidados obstétricos de emergencia, un 74% de las muertes maternas podrían evitarse<sup>372</sup>. En este sentido, la elevada tasa de mortalidad materna por causas evitables es una manifestación de la vulneración de los derechos humanos de las mujeres, en particular de sus derechos sexuales y reproductivos<sup>373</sup>.
326. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas hizo referencia a un promedio de 1.500 mujeres y niñas que mueren diariamente como consecuencia de complicaciones prevenibles relacionadas con el embarazo y parto<sup>374</sup>. Asimismo, por cada mujer que muere, otras 30 mujeres sufren heridas o enfermedades permanentes que pueden resultar en dolores

---

<sup>369</sup> PROMSEX, Comentarios e información adicional al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2017, pág. 2.

<sup>370</sup> CIDH, *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, 7 de junio de 2010, párr. 1.

<sup>371</sup> Ibid., párr. 7.

<sup>372</sup> Banco Mundial, *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*, 2004, pág. 54.

<sup>373</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 7.

<sup>374</sup> Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, *Mortalidad y Morbilidad Maternas Prevenibles y Derechos Humanos*, A/HRC/ 11/L.16/Rev.1, 12 de junio de 2009, párr. 1.

persistentes, discapacidad y exclusión socioeconómica<sup>375</sup>. Aunque la mortalidad y morbilidad materna afectan a las mujeres de todos los estratos sociales y económicos, la CIDH advierte que un número desproporcionadamente elevado de mujeres pobres, indígenas y/o afrodescendientes, que en su mayoría residen en zonas rurales, son quienes con mayor frecuencia no disfrutaban plenamente de sus derechos humanos respecto de la salud materna.

327. La CIDH ha recibido información sobre el impacto alarmante que la criminalización del aborto en todas las circunstancias ha tenido en las mujeres de la región. Durante las Audiencias Públicas, se han mencionado casos de mujeres que han acudido a servicios de emergencia por tener abortos espontáneos en El Salvador y habrían sido arrestadas y privadas de libertad, así como condenadas después de haber sido denunciadas por su médico a las autoridades sin elementos probatorios suficientes<sup>376</sup>. Se ha informado que entre 2000 y 2011 por lo menos 129 mujeres en aquel país habían sido enjuiciadas por los delitos de aborto u homicidio agravado<sup>377</sup>.
328. Como consecuencia de la legislación que penaliza el aborto hay mujeres que enfrentan penas que oscilan entre los 30 y 40 años de cárcel acusadas inicialmente de aborto provocado y después condenadas por homicidio agravado<sup>378</sup>. De acuerdo a CLADEM, cinco países latinoamericanos penalizan el aborto en toda circunstancia: El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y Surinam<sup>379</sup>.
329. La mortalidad materna por complicaciones post aborto, en países donde la legislación sobre el aborto es muy restrictiva, suele ser frecuente debido a que dicho sistema punitivo se complementa con la falta de provisión de servicios de salud seguros y legales donde las mujeres puedan atenderse<sup>380</sup>.

<sup>375</sup> Naciones Unidas, Objetivo de Desarrollo del Milenio 5: Mejorar la Salud Materna.

<sup>376</sup> CIDH, Anexo al Comunicado de Prensa emitido al culminar el 147 Período de Sesiones, "Situación de derechos humanos de las mujeres y las niñas en El Salvador", audiencia celebrada el 16 de marzo de 2013. CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*. OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60, 3 de noviembre de 2011. párr. 54.

<sup>377</sup> CIDH, Situación de derechos humanos de las mujeres y las niñas en El Salvador, audiencia celebrada el 16 de marzo de 2013. anexo al comunicado de prensa emitido al culminar el 147 período de sesiones.

<sup>378</sup> Iniciativa Mesoamericana de Defensoras de Derechos Humanos, *Agresiones contra defensoras de derechos humanos en Mesoamérica*, Informe 2012-2014, pág.2.

<sup>379</sup> CLADEM, *Contribuciones del CLADEM al Informe preliminar sobre la situación de la pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en las Américas*, 31 de enero de 2017, pág. 10. Asimismo, el CLADEM indica que "La absoluta penalización del aborto llega al extremo de prohibir la interrupción del embarazo a mujeres que han sido víctimas de violencia sexual o que pueden perder la vida si siguen con la gestación, y afecta sobre todo a mujeres pobres que viven en zonas alejadas, jóvenes y de baja escolaridad" (pág. 10).

<sup>380</sup> CIDH. *Acceso a servicios de salud materna desde una perspectiva de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 7 de junio de 2010. párr. 42. CIDH. *Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación*.

En ese contexto, dicha normativa genera situaciones de discriminación indirecta. Por un lado, la mayoría de mujeres solo puede acceder a un aborto en condiciones insalubres e inseguras, bajo la atención de personas no calificadas (abortos clandestinos). Por otro lado, el temor a la persecución penal por presunta comisión del delito de aborto persuade a las mujeres a no buscar atención médica, principalmente en hospitales<sup>381</sup>.

330. La mayoría de las mujeres que han sido enjuiciadas son jóvenes afectadas por la pobreza, con un bajo nivel de educación, con grandes dificultades para obtener acceso a servicios básicos de salud<sup>382</sup>. Asimismo, durante la audiencia *Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en América del Sur* celebrada en el 158º Período Extraordinario de Sesiones, las organizaciones participantes resaltaron la discriminación y los prejuicios de género en todos los ámbitos de la vida de las mujeres, en particular las mujeres afectadas por la pobreza, que se agrava en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos a través de leyes, políticas y prácticas basadas en estereotipos discriminatorios, y que a su vez funcionan como un aparato reproductor de más violencia contra ellas<sup>383</sup>.
331. La ausencia de una educación sexual integral vulnera la autonomía reproductiva de las niñas, adolescentes y mujeres jóvenes. La ausencia de contenidos que informan y educan a las niñas sobre educación sexual hacen que la sexualidad se perciba como un tabú, que se debe silenciar porque es algo negativo y que no se debe compartir ni denunciar cuando se cometen abusos. En América Latina y el Caribe para el año 2012, los números de partos de niñas menores de 14 años en 12 países mostraban que 60.690 niñas se convirtieron en madres.
332. Diversos estudios revelan que la mayoría de estas niñas son víctimas de violencia sexual, a diferencia de lo que ocurre en la franja de niñas de 15 a 19 años, donde se registra una importante incidencia debido a una iniciación sexual temprana y la violencia hacia las niñas que suele ser ejercida por integrantes de familia, conocidos, vecinos, allegados o

---

OEA/Ser.L/V/II.143 Doc. 60, 3 de noviembre de 2011. párr. 52-54. CIDH. [En el Día Internacional de la Mujer, CIDH urge a los Estados a garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres](#). 6 de marzo de 2015.

<sup>381</sup> PROMSEX, Comentarios e información adicional al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2017, pág. 2.

<sup>382</sup> CIDH, [Estándares jurídicos vinculados a la igualdad de género y a los derechos de las mujeres en el sistema interamericano de derechos humanos: desarrollo y aplicación](#), Actualización del 2011-2014, OEA/Ser.L/V/II.143, 3 de noviembre de 2011, párr. 54.

<sup>383</sup> CIDH, [Derechos sexuales y reproductivos de las mujeres en América del Sur](#), audiencia celebrada el 7 de junio de 2016. [Informe sobre el 158º período extraordinario de sesiones de la CIDH](#).

- extraños<sup>384</sup>. El embarazo tiene consecuencias inmediatas y a la vez duraderas para las niñas y significa la vulneración de muchos de sus derechos en las áreas de salud, educación, inclusión social y comunitaria, inserción familiar y proyecto de vida.
333. La mayoría de niñas madres abandona la escuela. La realización del derecho a la educación de las adolescentes y jóvenes embarazadas y madres se enfrenta a una práctica discriminatoria muy extendida en los sistemas educativos de los países latinoamericanos que se expresa de distintas maneras, desde impedirles el ingreso al establecimiento educativo e imponerles sanciones disciplinarias, hasta permitir o tolerar formas sutiles de hostigamiento, marginación y rechazo por parte de estudiantes, docentes, madres y padres de familia. También se observa el aislamiento de la mayoría de amistades y tensión al interior del grupo familiar. En el aspecto económico, se ha informado de que carecen de autonomía y dependen de su familia de origen. El acceso al empleo es dificultoso y la ayuda social es parcial, y en general no cubre todas las necesidades de la joven ni de su bebé<sup>385</sup>.
334. La intersección entre la discriminación en razón del género y en razón de ser indígena tiene consecuencias particulares en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos. Las mujeres indígenas, en general viviendo con desventajas económicas, tienen menor acceso a servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, seguros y respetuosos de un enfoque de interculturalidad y derechos humanos. Así, en el marco de la salud materna, se encuentran situaciones de violencia obstétrica donde profesionales de la salud no respetan el contexto cultural de las mujeres y sus costumbres, antes y/o al momento de dar a luz, y dejan de darles información necesaria<sup>386</sup>.
335. La Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) ha indicado que las altas tasas de pobreza en América Latina y el Caribe contribuyen a generar una mayor carga de algunas enfermedades infecciosas. En particular, ha indicado que “las enfermedades desatendidas”,<sup>387</sup> conocidas estas como el conjunto de enfermedades infecciosas, muchas veces parasitarias, se encuentran

---

<sup>384</sup> CLADEM, Niñas Madres: Embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe, 2016. Véase también: MESECVI. Informe Hemisférico sobre violencia sexual y embarazo infantil en los Estados parte de la Convención de Belem do Para, 2016; y UNICEF. Viviendas y relatos sobre el embarazo en adolescentes. 2014.

<sup>385</sup> CLADEM, Niñas Madres: Embarazo y maternidad infantil forzada en América Latina y el Caribe, 2016.

<sup>386</sup> CIDH. *Las mujeres indígenas y sus derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/17. 17 de abril de 2017. párr. 203-204. PROMSEX, Comentarios e información adicional al informe preliminar sobre “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos en América” elaborado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 31 de enero de 2017, pág. 4.

<sup>387</sup> OPS/OMS, información general sobre el enfoque integrado de las enfermedades infecciosas desatendidas.

directamente y principalmente relacionadas con las poblaciones que sufren mayor marginación y exclusión, como las mujeres en situación de pobreza y pobreza extrema, los habitantes de los asentamientos urbanos precarios, los trabajadores migratorios, y las poblaciones indígenas<sup>388</sup>.

336. Las enfermedades desatendidas han sido consideradas por la OMS “tanto una causa como una consecuencia de la pobreza”. Pueden generar afectaciones crónicas que reducen las destrezas para el aprendizaje, la productividad y en consecuencia la capacidad para generar ingresos. Esas enfermedades serían prevenibles, puesto que son el resultado del acceso insuficiente al agua potable y salubre, al saneamiento, la vivienda adecuada, la educación y los servicios de salud<sup>389</sup>.
337. Las mujeres migrantes también son muchas veces personas forzadas a migrar a otros territorios debido a la pobreza y falta de oportunidades de ingreso económico<sup>390</sup>. La búsqueda de empleo es una de las motivaciones de las mujeres para migrar, hecho que sirve también para anular el estereotipo de la mujer que migra como acompañante o actor pasivo. Por su parte, las defensoras de derechos humanos constituyen un grupo en riesgo de vivir en situación de pobreza. En contextos de debilidad institucional, delincuencia organizada, corrupción y militarización, las defensoras por su condición de mujeres experimentan riesgos y agresiones como amenazas, advertencias, intimidaciones u hostigamiento psicológico, uso excesivo de la fuerza, además, de asesinatos, amenazas a sus familiares, entre otros<sup>391</sup>. Estas situaciones de violencia las colocan en situación de vulnerabilidad para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales.

## **B. Niños, niñas y adolescentes**

338. La medición de la pobreza infantil requiere un enfoque multidimensional, basado en una visión que abarque el acceso de los niños, niñas y adolescentes a un nivel adecuado de servicios que permitan su pleno

---

<sup>388</sup> OPS/OMS, Eliminación de las enfermedades desatendidas y otras infecciones relacionadas con la pobreza, documento conceptual CD49/9, párr. 2.

<sup>389</sup> OPS/OMS, Eliminación de las enfermedades desatendidas y otras infecciones relacionadas con la pobreza, documento conceptual CD49/9 párr. 2, (Resolución CD49.R19, Eliminación de las enfermedades desatendidas y otras infecciones relacionadas con la pobreza,) Además ver, OPS/OMS Plan de acción para la eliminación de las enfermedades infecciosas desatendidas y acciones post eliminación 2016-2012, junio 2016.

<sup>390</sup> CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15. 31 de diciembre de 2015, párr. 30-31.

<sup>391</sup> CLADEM. Patrones de Violencia contra las Mujeres en América Latina y el Caribe. Informe presentado a la Relatora de la ONU sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias, 2014, pág. 9.

desarrollo físico, social, mental, espiritual y moral, y les ofrezca la posibilidad de disfrutar de todos sus derechos, alcanzar su pleno potencial y participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad.

339. La particular preocupación por los niños, las niñas y los adolescentes no sólo responde a su sobrerrepresentación dentro de la población pobre, sino también a su dependencia de los adultos para satisfacer sus necesidades materiales básicas y gozar de sus derechos, así como a su singular vulnerabilidad ante las consecuencias de la pobreza y la desigualdad debido a su estadio de desarrollo<sup>392</sup>.
340. Actualmente, en América Latina y el Caribe, más de 80 millones de niños, niñas y adolescentes viven en situación de pobreza o pobreza extrema, lo que representa más del 45% de la población abajo de 18 años. De acuerdo con las cifras de CEPAL y UNICEF, uno de cada cinco niños vive en condiciones de pobreza extrema, lo que equivale a más de 32 millones en la región. Los niños indígenas y afrodescendientes son los más afectados por la condición de pobreza: 1 de cada 3 niños indígenas y afrodescendientes vive en extrema pobreza y 2 de cada 3 en pobreza<sup>393</sup>.
341. Todos los países de la región, independientemente de su nivel de desarrollo y crecimiento económico, enfrentan las consecuencias que derivan de la pobreza infantil. En Canadá, país con alto nivel de desarrollo, cerca del 14% de los niños, niñas y adolescentes padecen de pobreza relativa – la cual se mide observando el grado de alejamiento del hogar al patrón de consumo de un hogar típico de la sociedad a la cual pertenece--, con índices de pobreza que llegan al 40% cuando se trata de niñez indígena<sup>394</sup>. En Estados Unidos, más de 16 millones de niños, niñas y adolescentes – el 22% de ellos – viven en familias con ingresos abajo al nivel federal de pobreza<sup>395</sup>, viéndose especialmente afectada la población afrodescendiente.
342. Los impactos que la pobreza tiene en los niños y en los adultos son también diferentes, siendo más profundos y duraderos en los niños. El efecto mayor de la pobreza sobre los niños, niñas y adolescentes se vincula con los derechos que se ven principalmente vulnerados en hogares pobres, como el derecho a la salud, a la nutrición, al agua potable y saneamiento, al acceso a una educación de calidad, a la vivienda digna, y a los cuidados adecuados

<sup>392</sup> CEPAL [Panorama Social de América Latina, 2013](#), (LC/G.2580), Santiago de Chile, pág. 96.

<sup>393</sup> UNICEF y CEPAL, [Pobreza infantil en América Latina y el Caribe](#), 2010, págs. 37, 38 y 47.

<sup>394</sup> UNICEF, [Measuring child poverty](#), New league tables of child poverty in the world's rich countries, Report Card 10, 2012; Canada, Statistics Canada. Table 111-0015 - Family characteristics, Low Income Measures (LIM), by family type and family type composition, annual, CANSIM.

<sup>395</sup> Columbia University, National Center for Children in Poverty, [Basic Facts about Low-Income Children, Children under 18 years, 2014](#).

por parte de la familia y de las instituciones sociales, entre otros. Estos derechos son fundamentales para niños, niñas y adolescentes en una etapa de crecimiento físico, cognitivo e intelectual y ameritan una particular protección por parte del Estado precisamente porque son esenciales como base para lograr el disfrute de todos los demás derechos.

343. La pobreza infantil, además de significar que los niños se ven imposibilitados a acceder a los estándares básicos de bienestar y a satisfacer sus necesidades básicas en el presente, también les afecta en el futuro, restringiendo sus posibilidades de desarrollar capacidades de acceder a oportunidades futuras, y los condiciona a círculos de transmisión inter-generacional de la pobreza. En este sentido, la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas, en sus Principios Rectores sobre Pobreza Extrema, ha llamado la atención sobre el hecho que incluso períodos breves de privación y exclusión pueden menoscabar de forma dramática e irreversible el derecho del niño a la supervivencia y el desarrollo - causando pobreza en la vida adulta<sup>396</sup>.
344. Debido a la condición de desarrollo evolutivo de los niños y su dependencia de los adultos para asegurar sus derechos más fundamentales y su bienestar, el papel de las familias es fundamental para su protección. La Corte y la Comisión han señalado que “en principio, la familia debe proporcionar la mejor protección de los niños (...). Y el Estado se halla obligado no solo a disponer y ejecutar directamente medidas de protección de los niños, sino también a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar”<sup>397</sup>.
345. La CIDH ha identificado que en la región, la pobreza es uno de los motivos principales por los cuales los progenitores toman la decisión de renunciar a la guarda de los hijos, entregarlos en adopción, abandonarlos; o para que las autoridades decidan separar a los hijos de sus padres e internarlos en instituciones. Al respecto la Corte Interamericana ha establecido que la pobreza no puede ser por sí sola la causa de la separación del niño de sus padres, y la consecuente privación de otros derechos consagrados en la Convención Americana, sino que ha de considerarse un indicio de la necesidad de tomar medidas para apoyar a la familia.

---

<sup>396</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos, Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, 2012, pág. 8-10.

<sup>397</sup> CIDH, *Informe sobre el derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.54/13, 2013, párr. 42. Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 66. CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2015, párrafos 49 y ss.

346. La Comisión también destaca como la pobreza incrementa la vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes a la violencia, la explotación, los abusos y al maltrato<sup>398</sup>. Los niños, niñas y adolescentes que viven y crecen en barrios y contextos con limitado acceso a los servicios básicos y con presencia de grupos dedicados a actividades delictivas se ven expuestos a ser captados, utilizados y explotados por los grupos criminales para sus actividades delictivas. En palabras de la CIDH: “las limitaciones que enfrentan los adolescentes en el ejercicio y disfrute de los derechos, y la falta de oportunidades educativas y laborales para que puedan desarrollar un proyecto de vida autónomo en condiciones de dignidad, contribuye a exponerles a las organizaciones criminales y a sus actividades.
347. La existencia de niños y adolescentes vinculados a grupos delictivos es a juicio de la Comisión un impacto en sí mismo consecuencia de la falta de medidas por parte del Estado que garanticen los derechos de los niños y los proteja frente a diversas vulneraciones a sus derechos, la exclusión y la violencia que enfrentan a diversos niveles”<sup>399</sup>. La Comisión ha notado que en estos contextos las niñas y las adolescentes, en base a engaños, presiones y ausencia de otras opciones, se ven más expuestas a ser captadas y explotadas sexualmente, identificándose elevados niveles de trata con fines de explotación sexual en la región<sup>400</sup>.
348. La CIDH también ha alertado sobre la persistencia de estereotipos que identifican a los adolescentes, especialmente a los varones de los barrios pobres y periféricos, como los principales responsables de la violencia y actividades delictivas. Existe una extendida percepción social que ve a estos adolescentes como potenciales “peligros sociales” que deben ser controlados. Estas percepciones desembocan con frecuencia en prácticas abusivas y arbitrariedades ejercidas por las fuerzas de seguridad del Estado en contra de los adolescentes, además de una penalización y criminalización excesiva de ellos y las extremadamente precarias condiciones de encierro<sup>401</sup>.
349. La Comisión observa avances en la región en la lucha para erradicar la desnutrición infantil. Sin embargo, la categoría de desnutrición de

<sup>398</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos, *Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, 2012, pág. 8-10.

<sup>399</sup> CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2015, párr. 578. Ante este contexto, por ejemplo, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina informa que ha implementado el Programa Nacional “Las Víctimas contra las Violencias”, tomando en cuenta la preocupación en torno al acceso a derechos y a la singular dependencia de las niñas y niños de los adultos (Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 11-12).

<sup>400</sup> CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2015, paras. 8 y 239 y ss.

<sup>401</sup> CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 40/15, 2015, párr. 2.

moderada a grave todavía estaría afectando a 2,3 millones de niños de 0 a 4 años en América Latina y el Caribe, lo que representa el 4,5% de este grupo de edad en la región; en tanto que 8,8 millones de niños están afectados por la desnutrición crónica, lo cual equivale a cerca del 16%. Esta estadística no refleja la heterogeneidad de la situación en los varios países de la región, donde este porcentaje fluctúa notablemente. En países como Argentina, Chile, Brasil, Jamaica, México, Paraguay y República Dominicana, la proporción de niños sufriendo de desnutrición moderada o grave sería de 3,5%, mientras que se situaría por encima del 10% en países como Guatemala, Haití, Honduras, Guyana y Surinam<sup>402</sup>.

350. Una de las primeras manifestaciones de malnutrición es el retraso en el crecimiento o la baja estatura de un niño o niña de acuerdo a su edad. Altos niveles de retraso en el crecimiento están asociados con pobres condiciones socioeconómicas y un riesgo incrementado de exposición frecuente o temprana a condiciones adversas tales como enfermedades o prácticas alimentarias inapropiadas<sup>403</sup>. En el 2010, 7 millones de niñas y niños en América Latina presentaban baja estatura para su edad<sup>404</sup>. La desnutrición es particularmente peligrosa para niños y niñas por encontrarse en un periodo crucial en cuanto a su desarrollo y crecimiento, siendo un factor que incrementa el riesgo de muerte, que inhibe su pleno desarrollo cognitivo y que puede tener consecuencias irreversibles en el estado de salud durante toda su vida adulta<sup>405</sup>.
351. Si bien en América Latina y el Caribe en los últimos años el trabajo infantil se ha reducido sustancialmente, 5,7 millones de niñas y niños trabajan sin haber cumplido la edad mínima de admisión al empleo o realizan trabajos que deben ser prohibidos, según el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil. En su gran mayoría, estos niños y niñas trabajan

<sup>402</sup> Las cifras pueden consultarse en UNICEF y CEPAL, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, 2010, pág. 56 y ss.

<sup>403</sup> “On a population basis, high levels of stunting are associated with poor socioeconomic conditions and increased risk of frequent and early exposure to adverse conditions such as illness and/or inappropriate feeding practices” (Traducción propia). WHO, *Global Database on Children Growth and Malnutrition, Child growth indicators and their interpretation*.

<sup>404</sup> Mercedes de Onis, Monika Blössner, Elaine Borghi. *Prevalence and trends of stunting among pre-school children, 1990–2020*. En: *Public Health Nutrition*, 2012, pág. 5.

<sup>405</sup> Al respecto, el Estado de Argentina informó que se implementó el Plan Nacional de Primera Infancia para garantizar el desarrollo de niños y niñas entre 45 días y 4 años de edad en situación de vulnerabilidad social, entre cuyos componentes se encuentran los Espacios de Primera Infancia (EPIs). Asimismo, con el objetivo de garantizar el desarrollo saludable de los niños y niñas y prevenir la desnutrición infantil, se trabaja en conjunto con la Fundación CONIN (Cooperadora de Nutrición Infantil) para realizar cuidados nutricionales en forma periódica y conforme a la edad de cada niño y niña, en el marco de los EPIs. También se desarrollaron distintos proyectos para la promoción y fortalecimiento de Centros de Prevención y Recuperación de la Desnutrición Infantil en distintas provincias. Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, *Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América”* de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 8-9.

en la agricultura; otros se desempeñan en sectores de alto riesgo, como la minería, los basureros, el trabajo doméstico, la cohetería y la pesca<sup>406</sup>. Los niños y las niñas en situación de pobreza se ven expuestos al trabajo infantil informal y a situaciones que pueden representar abusos y explotación contra ellos, inclusive de formas modernas de esclavitud.

352. La vinculación de niños y niñas a actividades productivas por motivos económicos es usual en la región y es percibida por las familias como una contribución a la economía del hogar. La CIDH ha mostrado su preocupación por: las situaciones de abuso, malos tratos y explotación a la que pueden verse sometidos los niños que realizan algún tipo de actividad productiva; la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran para denunciar este tipo de situaciones; la estigmatización y criminalización de la que son víctimas en muchas ocasiones incluso por las fuerzas de seguridad del Estado; y las dificultades que representa para estos niños completar su educación, con elevados niveles de ausentismo y deserción<sup>407</sup>.
353. En la región, uno de los fenómenos preocupantes y que tiene todavía implantación y aceptación social es el trabajo doméstico de niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con la información recibida por la CIDH, existe un alto número especialmente de niñas realizando trabajo infantil como empleadas domésticas para contribuir a la economía familiar. Ello dificulta el ejercicio de derechos como a la educación, a pesar que muchas familias en condiciones socio-económicas precarias envían a sus hijas como empleadas domésticas a las ciudades en la creencia que tendrán un mejor acceso a la educación. Esta condición también las expone a malos tratos, abusos, violencia, negligencia y explotación, facilitado todo ello por la vulnerabilidad producida por la distancia y la falta de contacto habitual con su familia. Un porcentaje alto de víctimas de trata tienen como antecedente el trabajo doméstico desde temprana edad<sup>408</sup>.
354. Aun reconociendo avances registrados en la región en este ámbito, 1,4 millones de niños nunca ha asistido a la escuela, y en algunos países centroamericanos, como El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, entre el 2% y el 4% de los niños en edad escolar nunca han podido ejercer este derecho. Por otra parte, el 5,6% de los niños de la región han abandonado la escuela (10 millones). Esta situación es particularmente generalizada en algunos países centroamericanos (Guatemala, Nicaragua y

---

<sup>406</sup> Cifras de la [Organización Internacional del Trabajo \(OIT\)](#).

<sup>407</sup> CIDH, Comunicado de prensa 147/16. [CIDH llama la atención sobre constantes desafíos que las niñas y las adolescentes enfrentan en la región](#), 12 octubre 2016.

<sup>408</sup> Ibid.

Honduras) y en el Perú, donde más del 10% de los niños de 6 a 17 años no asisten a la escuela<sup>409</sup>.

355. Los niños que viven en la pobreza tienen más probabilidades de abandonar los estudios, o de ni siquiera asistir a la escuela, para realizar actividades que generen ingresos o para ayudar en las tareas del hogar. Las consecuencias económicas del abandono de los estudios primarios y secundarios son devastadoras y perpetúan el ciclo de la pobreza. Las niñas se ven privadas con más frecuencia que los niños del derecho a la educación, lo que a su vez reduce las opciones de que disponen y aumenta el empobrecimiento de la mujer<sup>410</sup>. En los barrios y zonas más afectados por la pobreza la calidad educativa con frecuencia suele ser deficiente y supone que en la práctica la educación no cumpla su importante cometido.
356. La CIDH reitera que la educación es un derecho humano fundamental y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. La educación es necesaria para que niños y niñas desarrollen plenamente su personalidad, sus talentos y sus capacidades, aumentando sus probabilidades de encontrar empleo de calidad y salir de la pobreza. Especialmente, la educación desempeña un papel decisivo en la emancipación de las niñas y las mujeres así como en la promoción y el conocimiento de los niños de sus derechos y en su protección frente a abusos y violaciones.

### **C. Pueblos indígenas**

357. La Comisión observa que los pueblos indígenas en las Américas continúan viéndose desproporcionadamente afectados por la pobreza y la pobreza extrema, en comparación con la población en general. La pobreza afecta al 43% de los hogares indígenas del hemisferio; cifra que constituye el doble de la proporción del problema en hogares no indígenas<sup>411</sup>. A su vez, el 24% de todos los hogares indígenas viven en condiciones de pobreza extrema; es decir la pobreza extrema afecta a estas comunidades 2.7 veces de forma más frecuente que a los hogares no indígenas<sup>412</sup>.
358. Entre los factores contribuyentes a estas tasas se encuentran la persistencia de una situación de exclusión estructural e histórica de la

---

<sup>409</sup> UNICEF y CEPAL, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, 2010, pág. 69.

<sup>410</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos, *Los principios rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, 2012, pág. 34.

<sup>411</sup> Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI, primera década*, 2015, pág. 59.

<sup>412</sup> *Ibid.*

población indígena, que genera y facilita la reproducción intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Lo anterior se ve reflejado en el hecho de que los pueblos indígenas siguen afectados por niveles más altos de analfabetismo, desnutrición, dificultades para acceder a cuidados médicos, y obstáculos para acceder servicios básicos como agua potable, saneamiento, electricidad y viviendas adecuadas. De igual manera, todavía persisten retos que dificultan su acceso a la justicia y menoscaban la efectiva participación y representación política de estas comunidades<sup>413</sup>.

359. América Latina ha visto un crecimiento económico acelerado y una reducción de sus tasas de pobreza y de pobreza extrema en la década de 2000, pero esta reducción no se ha distribuido de manera equitativa<sup>414</sup>. Si bien la tendencia regional de reducción de la pobreza también ha beneficiado a los pueblos indígenas, las tasas de pobreza de los hogares indígenas no han tenido similar reducción a las de los no indígenas<sup>415</sup>. Por el contrario, la diferencia entre las tasas de pobreza de los pueblos indígenas y de los no indígenas se mantiene invariable, o sigue ampliándose en detrimento de los pueblos indígenas, agudizándose de esta manera la desigualdad<sup>416</sup>.
360. Por ejemplo, en Bolivia hubo una importante reducción de la pobreza crónica durante la década de 2000, pero la brecha de pobreza entre los hogares indígenas y no indígenas aumentó un 32%<sup>417</sup>. Lo mismo ocurrió en Ecuador, con un aumento de 13%, y en Brasil, con 99%<sup>418</sup>. En Chile, datos disponibles indican que la tasa de pobreza por ingresos entre las poblaciones indígenas es doble en comparación con la de la población no indígena (un 23,4% frente a un 13,5%), y la tasa de extrema pobreza de los pueblos indígenas, también por ingresos, es exactamente dos veces la de la población no indígena (un 8,2% frente a un 4,1%)<sup>419</sup>.
361. En Paraguay los índices de pobreza entre los indígenas son 7,9 veces más altos que entre el resto de la población<sup>420</sup>. En Guatemala, entre 2006 y 2014, las personas indígenas afectadas por la pobreza extrema pasaron del

---

<sup>413</sup> Ibid.

<sup>414</sup> Ibid.

<sup>415</sup> Ibid., pág. 58.-59

<sup>416</sup> Ibid. p.58; CEPAL, Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos, 2014.

<sup>417</sup> Banco Mundial, Latinoamérica indígena en el siglo XXI, primera década, 2015, pág. 59.

<sup>418</sup> Ibid.

<sup>419</sup> Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile, A/HRC/32/31/Add.1, 8 de abril de 2016, párr. 53.

<sup>420</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, ST/ESA/328, 2009, pág. 27.

30% al 40% de los miembros de pueblos indígenas<sup>421</sup>. La brecha entre los indígenas y los no indígenas es particularmente notable en materia de pobreza extrema. Mientras que el 12.8% de la población no indígena se encuentra en una situación de pobreza extrema, el 39.8% de la población indígena si se encuentra en esta situación<sup>422</sup>.

362. Datos recopilados por el Banco Mundial señalan que en condiciones similares de educación, situación laboral, localización geográfica y estado civil, los hogares indígenas tienen índices de pobreza más elevados que sus pares no indígenas<sup>423</sup>. Comparando a hogares similares —donde el jefe de familia ha terminado la escuela primaria, está casado y tiene dos hijos— se ha demostrado que, si el jefe de la familia pertenece a un grupo indígena, la probabilidad de que el hogar sea pobre aumenta un 13%, y la probabilidad de que el hogar sea afectado por la pobreza extrema llega a ser de 15,5%<sup>424</sup>.
363. Se ha señalado al respecto que el simple hecho de nacer de padres indígenas “aumenta marcadamente la probabilidad de crecer en un hogar pobre, independientemente de otras condiciones, como el nivel de educación de los padres, el tamaño del hogar o el lugar de residencia, creando un círculo vicioso que impide el pleno desarrollo del potencial de cada niño o niña indígena”<sup>425</sup>.
364. Los pueblos indígenas en los países de ingresos medianos y altos también viven situaciones de seria marginación social y económica<sup>426</sup>, aunque las disparidades que sufren “[tienden] a ocultarse en el plano internacional debido a la falta de datos desglosados y el alto nivel de disfrute de esos derechos por las poblaciones no indígenas en comparación con las indígenas”<sup>427</sup>.
365. En efecto, las estadísticas en Canadá y Estados Unidos son alarmantes. En su informe sobre la situación en Estados Unidos, el ex-Relator Especial de las Naciones Unidas sobre esta materia destacó que: “los pueblos

---

<sup>421</sup> Respuesta del Estado de Guatemala al cuestionario, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala.

<sup>422</sup> Ibid.

<sup>423</sup> Banco Mundial, *Latinoamérica indígena en el siglo XXI, primera década*, 2015, pág. 61.

<sup>424</sup> Ibid., pág. 61.

<sup>425</sup> Ibid., pág.61.

<sup>426</sup> CIDH, *Mujeres indígenas desaparecidas y asesinadas en Columbia Británica, Canadá*, OEA/Ser.L/V/II. Doc.30/14, 2014; United Nations, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, The situation of indigenous peoples in the United States of America, A/HRC/21/47/Add.1, August 30, 2012; United Nations, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, The situation of indigenous peoples in Canada, A/HRC/27/52/Add.2, July 4, 2014.

<sup>427</sup> Naciones Unidas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, *Debates sobre objetivos de Desarrollo del Milenio*, E/2006/43-E/C.19/2006/11, 14-25 de mayo, 2007, párr.6.

originarios, especialmente los que viven en reservas, tienen desproporcionadamente altos niveles de pobreza, que se elevan a cerca del doble del promedio nacional. Además de la pobreza, los pueblos nativos padecen de pobres condiciones de salud, con expectativas de vidas muy bajas y altas proporciones de enfermedades, alcoholismo y suicidios”<sup>428</sup>. Las estadísticas demuestran que los pueblos indígenas en Estados Unidos tienen menos años de escolaridad que los no indígenas y tasas de criminalización y encarcelación más altas que la población en general. Las reservas indígenas registran tasas de crímenes violentos que constituyen doble del promedio nacional<sup>429</sup>.

366. Por consiguiente, la Comisión destaca que este patrón de pobreza y de pobreza extrema en las comunidades indígenas de la región existe independientemente de su desempeño en contextos urbanos como rurales, en países desarrollados como en países en desarrollo, y en países donde constituyen la mayoría o la minoría de la población<sup>430</sup>. Dicho de otra manera, ser indígena en sí parece ser una causa de pobreza y pobreza extrema, lo que encontraría su origen en la existencia de un patrón de discriminación estructural y de exclusión social histórica en su contra, lo que termina reproduciendo el ciclo de la pobreza, y afecta su capacidad de ejercer sus derechos fundamentales.
367. La Comisión también observa que las mujeres indígenas pueden verse afectadas de forma especial por la pobreza. Ellas sufren una discriminación adicional basada en el género, que da lugar a desventajas adicionales, marginación, pobreza, y en los casos más extremos, a violencia, trata, prostitución, y acceso restringido a la justicia. Esta exclusión está documentada en todas las cifras o estadísticas disponibles y se observa de manera particular en los elevados niveles de analfabetismo, altas tasas de deserción escolar, desempleo, presencia en la economía informal, y niveles preocupantes de mortalidad materna.
368. La Comisión reitera que existe una íntima y documentada relación entre la situación precaria de los pueblos indígenas, y violaciones estructurales de sus derechos a la libre determinación, la tierra, y los recursos presentes en sus territorios<sup>431</sup>. En particular, las comunidades indígenas viven de forma

---

<sup>428</sup> United Nations, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights of indigenous peoples, James Anaya, The situation of indigenous peoples in the United States of America, A/HRC/21/47/Add.1, August 30, 2012, párr.34.[Texto original en inglés].

<sup>429</sup> Ibid.

<sup>430</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, State of the World's Indigenous Peoples, ST/ESA/328, 2009, pág. 1.

<sup>431</sup> Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, A/HRC/27/52, 11 de agosto de 2014, párr. 44.

frecuente en condiciones de extrema miseria por la falta de acceso a la tierra y los recursos naturales que son necesarios para su subsistencia. En varios países del hemisferio, muchos pueblos indígenas han sido expulsados de sus tierras, viéndose obligados a vivir en situación de pobreza a los costados de las carreteras o en las ciudades, donde carecen de las condiciones mínimas para una vida digna<sup>432</sup>.

369. Como resultado de la deforestación grave que ocurre como consecuencia de actividades extractivas o de desarrollo, por la expansión de campos agrarios, como de soya o de palma aceitera, por la invasión de colonos, o por el desempeño de actividades de extracción o de tala ilegal, varios pueblos indígenas se enfrentan a la gradual pérdida de control sobre sus territorios, y a un deterioro de sus condiciones de vida<sup>433</sup>.
370. Debe destacarse que el acceso y control de los pueblos indígenas sobre sus territorios está íntimamente relacionado con la realización de su derecho a la alimentación. Cultivar alimentos en sus territorios ancestrales no es un simple acto de supervivencia, sino una reafirmación moral y cultural. En este sentido, el derecho a la alimentación y nutrición de los pueblos indígenas se garantiza con el acceso a alimentos nutritivos y culturalmente aceptables<sup>434</sup>.
371. La marginación continua de los pueblos indígenas es el resultado de una concepción unidimensional del desarrollo con resultados discriminatorios sobre ellos, orientada principalmente a su asimilación, y basada en una estigmatización de sus culturas, de sus sistemas de producción, y de sus concepciones de desarrollo. Esta visión unidimensional del desarrollo ha sido excluyente de los pueblos indígenas, desarrollándose a su expensa, sin su consentimiento libre, previo e informado, privándolos a la vez de sus

---

<sup>432</sup> Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humano, Magdalena Sepúlveda Carmona, Misión al Paraguay (11 a 16 de diciembre 2011), 2012; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Sentencia de 29 de marzo de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), Serie C No. 146; Corte IDH. *Caso Comunidad Yakye Axa Vs. Paraguay*, Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas); Corte IDH. *Caso Comunidad Xákmox Kásec Vs. Paraguay*, Sentencia de 24 de agosto de 2010 (Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>433</sup> Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humano, Magdalena Sepúlveda Carmona, Misión al Paraguay (11 a 16 de diciembre 2011), 2012, p.13; Respuesta del Estado de Guatemala al cuestionario, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, p.26; CIDH, 156º POS, Situación de derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto de las actividades de agroindustrias de palma aceitera en Guatemala, 22 de octubre de 2015. Véase también Estado de Argentina, Aportes al Informe Preliminar “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América” de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 13-14, donde se detalla la implementación del Programa Social de Bosques (PROSOBO) como herramienta para la construcción diagnóstica e identificación de las problemáticas centrales vinculadas al manejo de los recursos naturales, formación y capacitación.

<sup>434</sup> FIAN International. Indigenous People: The Right to Live Off Their Ancestral Lands. 2016.

tierras, territorios y recursos, y de los beneficios económicos y sociales del desarrollo contemporáneo<sup>435</sup>.

372. Esta discriminación estructural, la pérdida de sus territorios ancestrales y su exclusión del desarrollo económico son causas de la pobreza y la pobreza extrema que afecta actualmente a los pueblos indígenas, lo que a su vez tiene repercusiones serias en su capacidad de gozar de sus derechos fundamentales, como por ejemplo sus derechos a la educación, la salud y al trabajo.
373. El acceso a la educación y la capacidad de llevar a cabo estudios a largo plazo son factores que permiten atender, de cierta manera, la situación de desigualdad y exclusión que sufren los pueblos indígenas. Si bien las reformas legislativas en América Latina han logrado un aumento en la asistencia escolar de los niños y niñas indígenas de todos los grupos de edad, persisten brechas significativas entre la asistencia escolar de niños y niñas indígenas o no indígenas<sup>436</sup>. La probabilidad de que los niños o niñas indígenas terminen la educación primaria y secundaria sigue menor que la de los no indígenas, lo que reduce sus posibilidades para salir de la pobreza, y esta brecha se incrementa en particular a nivel de la educación terciaria<sup>437</sup>.
374. La Comisión subraya que otro ejemplo de la afectación diferenciada a derechos que enfrentan las comunidades indígenas se manifiesta en los persistentes obstáculos a la realización del derecho a un trabajo digno, a través de barreras marcadas que enfrentan a una formación profesional plena, a oportunidades de empleo digno, y a la seguridad social suficiente.
375. Las personas indígenas de las Américas siguen padeciendo de persistentes desigualdades en su acceso a los servicios de salud. Las tasas de fecundidad de las mujeres indígenas siguen siendo más altas que los promedios nacionales; no obstante, las mujeres indígenas generalmente tienen menos controles prenatales, menos atención profesional en el parto, más partos en el domicilio, y más altas tasas de mortalidad materna, mortalidad infantil, y

---

<sup>435</sup> Organización de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, Victoria Tauli Corpuz, Los derechos de los pueblos indígenas, incluidos sus derechos económicos, sociales y culturales en el marco para el desarrollo después del 2015, A/69/267, 6 de agosto de 2014, párr.12.

<sup>436</sup> CEPAL, Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, pág. 28-29; Banco Mundial, Latinoamérica indígena en el siglo XXI, primera década, 2015, pág. 80-82.

<sup>437</sup> CEPAL, Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, pág. 28-29; Banco Mundial, Latinoamérica indígena en el siglo XXI, primera década, 2015, pág. 80-82.

desnutrición crónica<sup>438</sup>. La mortalidad infantil en comunidades indígenas en América Latina es 70% más alta que en el resto de la población<sup>439</sup>. La desnutrición entre los niños indígenas duplica la que se registra entre los no indígenas<sup>440</sup>. El acceso a medicamentos suele ser costoso, y el acceso a sus medicinas y prácticas tradicionales de salud está frecuentemente dificultado por la ocupación de sus tierras.

#### **D. Población afrodescendiente**

376. La población afrodescendiente en las Américas sobrepasa 150 millones de personas – cifra que equivale aproximadamente al 30% de la población total – y se encuentra entre los grupos más empobrecidos del continente<sup>441</sup>. La literatura académica coincide en afirmar que existe una fuerte correlación entre raza-etnicidad e indicadores de calidad de vida<sup>442</sup>. En este sentido, las personas pertenecientes a grupos étnico raciales como los afrodescendientes e indígenas se encuentran sobre representadas entre las personas más pobres de las Américas. Igualmente, pese a que la región ha tenido un crecimiento económico sostenido, un aumento de los niveles de ingresos y ha avanzado sustancialmente en la reducción de la pobreza en los últimos 20 años, persisten enormes brechas entre los afrodescendientes y el resto de la población<sup>443</sup>.

377. Pese a las dificultades para hallar datos estadísticos que den cuenta de la situación de pobreza de personas y grupos de ascendencia africana a nivel regional, el Banco Mundial ha sostenido que la población afrodescendiente en América Latina representa en promedio, la mitad de los más pobres en la región<sup>444</sup>. Asimismo, la CEPAL ha indicado que, “de los cuatro países de los cuales se dispone de información, se observa una concentración significativamente más elevada de la población afrodescendiente en el

<sup>438</sup> CEPAL, Desarrollo social inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe, 2015, pág. 29-30.

<sup>439</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, ST/ESA/328, 2009, p.33; United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). *Objetivos de desarrollo del milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe*, 2007, pág. 191.

<sup>440</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *State of the World's Indigenous Peoples*, Op. Cit., pág. 33.

<sup>441</sup> CIDH, *Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 17.

<sup>442</sup> Véase, Telles, Edward et. al (2014) *Pigmentocracies Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. The University of North Carolina Press (traducción libre de la CIDH; disponible sólo en inglés).

<sup>443</sup> Morrison Judith, Raza y pobreza en América Latina, *Atención de las necesidades de desarrollo de las personas de ascendencia africana*.

<sup>444</sup> Fernando Frazão/Abr (2014), *Más allá de las canchas, el racismo es enemigo de millones en América Latina*.

quintil de menores ingresos, en comparación con la concentración que se registra en la población no afrodescendiente”<sup>445</sup>.

378. Bajo la noción de pobreza por ingresos, en Colombia, según datos del Censo nacional de 2005, el 60% de los afrocolombianos se encontraban en situación de pobreza mientras que para el resto de la población esta cifra era de 54.1%<sup>446</sup>. En Ecuador, el cociente de incidencia de pobreza por ingreso es del 30.8% para los afro ecuatorianos, mientras que a nivel nacional este porcentaje corresponde al 23.3% y para la población blanca es del 17.1%<sup>447</sup>. En Estados Unidos, estadísticas del Buró de Censos de 2014<sup>448</sup> muestran disparidades significativas de pobreza por ingreso entre grupos raciales: en 2014, el 22.3% de los hogares afroamericanos registraban un ingreso de menos de \$15.000 dólares mientras que el promedio nacional debajo de ese monto es de 12.6%.
379. La pobreza de personas afrodescendientes puede abordarse mediante la noción de *geografías racializadas*<sup>449</sup>, que supone que las zonas con una alta concentración de afrodescendientes en la región se encuentran localizadas en áreas geográficas usualmente separadas que coinciden con zonas de marginalización y pobreza. Zonas con mayor déficit de vivienda, poco accesibles, mayor exposición al crimen y la violencia<sup>450</sup>. Lo que indica un patrón de separación geográfica entre grupos étnico-raciales.
380. En Brasil, un factor importante de esta desigualdad es que la composición racial de la población brasileña varía según la región, predominando los blancos en el sur, área de mayor desarrollo económico; y los afrodescendientes en el norte<sup>451</sup>. En Colombia, se presenta una correlación entre el porcentaje de población negra en una región, y los índices de pobreza y otros indicadores de bienestar, como lo evidencia la grave

<sup>445</sup> CEPAL. *Panorama social de América Latina 2016*, pág. 35.

<sup>446</sup> Rodríguez, César et. Al. (2009), *Raza y Derechos Humanos en Colombia: informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas CIJUS. Ediciones Uniandes. pág. 59.

<sup>447</sup> Respuesta del Estado Ecuatoriano al cuestionario. pág. 5.

<sup>448</sup> United States Census Bureau. Income and poverty in the U.S. (2014) Table A-1. *House hold by total money income, Race, and Hispanic Origin of Householder 1967-2014*.

<sup>449</sup> CIDH, *Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 44. Ver: Rodríguez, César et. Al. (2009), Op. Cit., págs. 50-51

<sup>450</sup> CIDH, *Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 45.

<sup>451</sup> Telles, Edward (2006) *Race in Another America: The Significance of Skin Color in Brazil*. Princeton University Press.

situación de pobreza en la región Pacífica<sup>452</sup>, donde la población afrodescendiente es mayoritaria<sup>453</sup>.

381. Con base en la Declaración y el Plan de Acción de Durban<sup>454</sup>, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos humanos de las Naciones Unidas ha reconocido que las personas de ascendencia africana se encuentran entre los grupos más marginalizados como consecuencia del legado histórico de la trata transatlántica, y las formas persistentes de discriminación actuales<sup>455</sup>. Fundamentalmente, la situación actual de pobreza de los afrodescendientes se debe, en parte, a un legado intergeneracional de desventajas<sup>456</sup> que inició con la esclavitud y continuó con la segregación racial legal o de facto, las políticas de blanqueamiento<sup>457</sup>, y la segregación racial geográfica.
382. Variadas formas de discriminación basada en la raza impiden el acceso igualitario de los afrodescendientes a educación de calidad y empleo<sup>458</sup>, vivienda adecuada, servicios de salud dignos, el goce pleno de sus derechos territoriales<sup>459</sup>. El Relator Especial para las Formas contemporáneas de Racismo de las Naciones Unidas, Mutuma Ruteere, ha destacado que la pobreza se encuentra inextricablemente ligada a la discriminación y el racismo<sup>460</sup>. La intersección entre pobreza y racismo existe por el legado histórico de regímenes discriminatorios de facto o de jure que “han dejado un gran número de grupos raciales y étnicos atrapados en condiciones de privación continua o crónica de recursos, con opciones limitadas y

<sup>452</sup> La incidencia de pobreza 2014-2015 indica que la región más pobre en Colombia es la Pacífica. Departamento Nacional de Estadística, DANE, Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. pág. 23.

<sup>453</sup> Rodríguez, César et. Al. (2009), Op. Cit., pág. 51.

<sup>454</sup> Ver: ONU, Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. Durban, 8 de septiembre de 2001.

<sup>455</sup> ONU, Programa de actividades del Decenio Internacional para los Afrodescendientes, párr. 4.

<sup>456</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. A/68/333. 19 de agosto de 2013. Párr. 21

<sup>457</sup> Telles, Edward et. al (2014) Pigmentocracies Ethnicity, Race, and Color in Latin America. The University of North Carolina Press (traducción libre de la CIDH; disponible sólo en inglés). Pág. 15

<sup>458</sup> Ver: Cárdenas Juan Camilo et.al. (2013) Discriminación Racial en el Trabajo: Un Estudio Experimental en Bogotá. Observatorio de Discriminación Racial, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia-. Bertrand, Marianne y Sendhil Mullainathan. 2004. “Are Emily and Greg More Employable Than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination”. *American Economic Review* 94 (4): 991- 2013.

<sup>459</sup> Ver: CIDH, Pueblos Indígenas, Comunidades Afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015.

<sup>460</sup> ONU, Informe del Relator Especial sobre Formas Contemporáneas de Racismo, Discriminación Racial y Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia. A/68/333. 19 de agosto de 2013.

vulnerables a múltiples violaciones de sus derechos”<sup>461</sup>. La CIDH, en su *Informe sobre la Situación de Personas Afrodescendientes en las Américas* de 2011, reiteró que la población afrodescendiente se encuentra marcada por una historia de invisibilidad, exclusión y desventajas sociales y económicas, que afectan el goce de sus derechos fundamentales<sup>462</sup>.

383. Una dificultad para determinar las condiciones sociales y económicas de la población afrodescendiente y diseñar políticas apropiadas es la falta de información estadística confiable<sup>463</sup>. Aunque los Estados de las Américas han avanzado en la incorporación de la variable étnico-racial en la recolección de datos estadísticos, la CIDH destaca que persiste la ausencia de datos regionales y reitera la importancia de incluir la variable de identificación étnico-racial en todos los sistemas de recolección de estadísticas de los Estados.
384. Asimismo, la CIDH considera que los Estados deben implementar mecanismos adecuados para favorecer la auto-identificación de la población afrodescendiente en la región<sup>464</sup>. Pese a la ausencia o insuficiencia de la información disponible, es posible analizar la realización de algunos derechos como indicadores para evaluar las dimensiones y características de la situación de pobreza de las personas afrodescendientes.
385. Con respecto al derecho a la educación, la información disponible evidencia que la discriminación racial es un determinante en el goce limitado de ese derecho, y en la precariedad de canales de movilidad social para este grupo<sup>465</sup>. Estudios recientes basados en metodología de recolección de información sobre color de la piel como el de PERLA<sup>466</sup> confirman una correlación entre color de la piel y el logro educativo en 23 países de América Latina. Personas con piel de color claro tiene más años de estudios que aquellas de color oscuro. En países como Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, República Dominicana, la diferencia se encuentra entre 1.5 y 2 puntos<sup>467</sup>. La información disponible evidencia que la infraestructura y la calidad de la educación en zonas mayoritariamente afrodescendientes es

---

<sup>461</sup> Ibid., párr. 20

<sup>462</sup> CIDH, *Situación de las personas afrodescendientes en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 21.

<sup>463</sup> Ibid., párr. 44.

<sup>464</sup> Ibid., párr. 38.

<sup>465</sup> Cárdenas, Juan Camilo et. Al. (2012) *Equidad en la Diferencia: Políticas de Movilidad Social de Grupos de Identidad*. Misión de Movilidad Social y Equidad.

<sup>466</sup> Ver: [Project on Race and Ethnicity in Latinamerica](#).

<sup>467</sup> Telles, E. & Steele, L. 2012. [“Pigmentocracy in the Americas: How is educational attainment related to skin color”](#). En *Americas Barometer Insights*. Nashville: Universidad de Vanderbilt, pág. 4

deficiente como consecuencia de la segregación geográfica y residencial. Por otra parte, la CIDH observar las precarias condiciones de los afrodescendientes en los sistemas educativos en la región. Por ejemplo, durante la visita que realizó la CIDH al estado de Florida en septiembre del 2015 en Estados Unidos, fue posible constatar las múltiples vulneraciones a que están expuestos los niños y niñas afrodescendientes en las escuelas.

386. En las Américas persisten múltiples obstáculos para el goce efectivo del derecho a la salud de las personas afrodescendientes en varios componentes. Con respecto a cobertura y disponibilidad del servicio de salud, se presentan disparidades nítidas. En Estados Unidos, mientras que los blancos tienen 7.6% sin cobertura de salud, para los afroamericanos este porcentaje es del 11.8%<sup>468</sup>. En Brasil, Colombia, Ecuador y Nicaragua, la mortalidad infantil de los afrodescendientes supera en varios puntos a las tasas del resto de la población<sup>469</sup>. Por otra parte, no existe en la región un enfoque intercultural de tratamientos médicos y de políticas que aborden específicamente las enfermedades que más afectan a las personas afrodescendientes o les prevean medicación específica<sup>470</sup>. De otro lado, la discriminación racial directa es una constante en la prestación de servicios de salud a afrodescendientes<sup>471</sup>.
387. En relación con el derecho al trabajo, a nivel regional, la tasa de desempleo de la población afrodescendiente (6,5%) en 2013 era superior a la de la población total (5%)<sup>472</sup>. La información disponible indica que la población afrodescendiente ocupa los lugares más bajos de la escala laboral y mayoritariamente realiza tareas informales y de baja calificación.<sup>473</sup> Las diferencias en los niveles ocupacionales tienen efectos en el acceso a seguridad social y a la salud, y la informalidad mantiene a las personas afrodescendientes por fuera de la cobertura mínima de salud y afiliación al sistema de pensiones<sup>474</sup>, acarreando asimetrías en el ingreso, acceso a alimentos y vivienda.
388. La situación de los niños, niñas y adolescentes afrodescendientes es de profunda preocupación para la CIDH. Los niños y niñas afrodescendientes

<sup>468</sup> United States Census Bureau. [Health Insurance Coverage in the United States: 2014](#).

<sup>469</sup> ONU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2009) [Afrodescendientes en América Latina : del reconocimiento estadístico a la realización de derechos](#). Santiago de Chile.

<sup>470</sup> CIDH, [Situación de las personas afrodescendientes en las Américas](#), OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011, párr. 21, párr. 52.

<sup>471</sup> Ver: Krieger Nancy y Sidney, Stephen. [Racial discrimination and blood pressure: the cardia study of young black and white adults](#). American Journal of Public Health. October 1996. Vol 86; No. 10.

<sup>472</sup> ONU. Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2015) [Panorama Social de América Latina](#). Pág. 32

<sup>473</sup> Ibid., pág. 34.

<sup>474</sup> Ibid., pág. 36.

presentan mayores tasas de hambre desde la primera infancia. En Colombia, el 5,9% de los menores de cinco años de edad a nivel nacional tuvieron al menos un día de ayuno en la semana anterior a la realización del Censo 2005. Este porcentaje llega a ser dos veces mayor en la población afrocolombiana a nivel nacional<sup>475</sup>. Las cifras indican que cuatro de cada diez niños no tiene garantizado acceso al agua potable, y que dos de cada diez presentan graves privaciones en esta materia. Por países, la proporción más alta se aprecia en Ecuador (67,1%), Honduras (58,9%), El Salvador (58,8%) y Belice (53,3%)<sup>476</sup>. Las cifras son más bajas, pero igualmente significativas, en el Brasil y Colombia donde casi el 40% de estos niños sufren privaciones moderadas o severas.

389. La tasa de mortalidad durante la niñez por cada 1.000 nacidos vivos es, también, más alta para afrodescendientes. En Ecuador corresponde al 46.7% mientras que para el resto es de 36.2%; en Nicaragua la tasa es del 46.6% mientras que para el resto es de 35.1%<sup>477</sup>.
390. La situación de las mujeres afrodescendientes refleja la intersección de las desigualdades de raza y género, pues se encuentran en la escala más baja de nivel educativo, ocupacional y de ingresos<sup>478</sup>. Por ejemplo, según información estadística disponible en Brasil, entre las trabajadoras domésticas asalariadas, el porcentaje de mujeres afrodescendientes (18,6%) supera en 8 puntos porcentuales a la población de mujeres no afrodescendiente<sup>479</sup>. Asimismo, la prevalencia de distintas enfermedades es mayor en mujeres afrobrasileras<sup>480</sup>. En varios países de la región, como Brasil y Ecuador, la proporción de mujeres afrodescendientes que asisten a control prenatal es sustancialmente menor<sup>481</sup>.
391. Las dificultades para la titulación, uso y administración de tierras de pueblos afrodescendientes en varios países de América, ha tenido un fuerte impacto en el goce de derechos básicos, entre ellos el acceso a servicios

---

<sup>475</sup> Departamento Nacional de Estadística DANE. Censo nacional de 2005

<sup>476</sup> CEPAL y UNICEF (2012) Pobreza infantil en pueblos indígenas y afrodescendientes. Santiago de Chile.

<sup>477</sup> Organización Panamericana de la Salud y otros (2013). La salud de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Pág. 30.

<sup>478</sup> Información presentada por representantes sociedad civil durante la audiencia temática sobre la situación de Derechos Humanos de Mujeres Afrodescendientes en Brasil, celebrada durante el 156º período ordinario de sesiones de la CIDH, 7 de abril del año 2016.

<sup>479</sup> CEPAL. Panorama Social de América Latina. 2015, pág. 37.

Organización Panamericana de la Salud y otros (2013). La salud de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina. Pág. 41

<sup>481</sup> Ibid., pág. 47.

mínimos de abastecimiento de agua, luz eléctrica y saneamiento<sup>482</sup>. En Colombia, por ejemplo, la situación de desplazamiento forzado que afecta desproporcionadamente a la población afrodescendiente es un obstáculo para garantizar el derecho al territorio<sup>483</sup>. En consecuencia, la situación de pobreza de este segmento de la población se ha exacerbado<sup>484</sup>. Asimismo, en Brasil, la falta de garantías legales de los derechos sobre la tierra y del uso y acceso a los recursos naturales ha generado inseguridad alimentaria y pobreza en la población quilombola<sup>485</sup>.

392. En línea con el concepto de pobreza multidimensional que reconoce que las privaciones de libertades básicas no sólo se asocian a la falta de ingresos económicos sino con privaciones sistemáticas de acceso a otros bienes, la CIDH encuentra preocupante que, en términos globales, los indicadores sociales y demográficos de varios países de la región revelen una profunda brecha entre grupos étnico-raciales, situando a la población afrodescendiente en la escala más baja del goce efectivo de sus derechos.
393. La situación de pobreza que padecen los afrodescendientes en la región puede leerse en términos de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos como una situación de discriminación racial estructural, entendida como el conjunto de normas, reglas, rutinas, patrones, actitudes y pautas de comportamiento, tanto *de jure* como *de facto*, que dan paso a una situación de inferioridad y exclusión contra un grupo de personas de forma generalizada, las cuales son perpetuadas a lo largo del tiempo e incluso por generaciones, es decir, no se trata de casos aislados, esporádicos o episódicos, sino que es una discriminación que surge como consecuencia de un contexto histórico, socioeconómico y cultural<sup>486</sup>.

---

<sup>482</sup> CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 diciembre 2015. Pág. 278.

<sup>483</sup> Ver: Asociación de Afrocolombianos Desplazados –AFRODES– y Global Rights (2011) Bicentenario: Nada que celebrar! Informe sobre los DDHH de las comunidades afrocolombianas en el marco de la “celebración” de los doscientos años de vida republicana en Colombia.

<sup>484</sup> Rodríguez, César et. Al. (2009), *Raza y Derechos Humanos en Colombia: informe sobre discriminación racial y derechos de la población afrocolombiana*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Centro de Investigaciones Sociojurídicas CIJUS. Ediciones Uniandes. Pág. 85

<sup>485</sup> Ver: The Rappaport Center for Human Rights. University of Texas (2008) *Between the Law and Their Land: AfroBrazilian Quilombo Communities’s struggle for Land Rights*.

<sup>486</sup> Véase, Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general Nº 34 aprobada por el Comité Discriminación racial contra afrodescendientes. 79º período de sesiones, CERD/C/GC/34. 3 de octubre de 2011; CIDH, La situación de las personas Afrodescendientes en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 62, 5 diciembre 2011; Stavenhagen Rodolfo, El derecho de sobrevivencia: la lucha de los pueblos indígenas en América Latina contra el racismo y la discriminación, BID/IIDH, 2001; Pelletier, Paola, La "Discriminación Estructural" en la evolución Jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Revista del Instituto de Derechos Humanos No.60, Julio – Diciembre 2014.

## E. *Migrantes*

394. La movilidad humana, ya sea como migración internacional o interna, es un fenómeno de múltiples dimensiones que puede darse de manera voluntaria o forzada. La primera se da cuando la persona migra voluntariamente, sin ningún tipo de coacciones. Mientras que, la migración forzada abarca aquellas situaciones en las que la persona se ha visto forzada a migrar porque su vida, integridad, o libertad han sido amenazadas como consecuencia de diversas formas de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas.
395. Otras causas de migración forzada son los conflictos armados, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público de un país, desastres naturales o provocados por el ser humano. A lo largo de los años, la Comisión Interamericana ha identificado la pobreza y las privaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales como factores determinantes de la migración de personas, tanto a nivel interno de sus países<sup>487</sup>, como a nivel internacional<sup>488</sup>.
396. La pobreza tiene dos efectos contradictorios sobre la migración de personas. Por una parte, genera impulso para que las personas migren, ya sea como una estrategia de supervivencia. Por otra parte, también limita o impide la capacidad de migrar dado que los costos asociados a la migración son demasiado altos, en particular si se trata de migrar a través de canales regulares<sup>489</sup>. En particular, la Comisión observa que la migración puede no ser una opción disponible para las personas en situación de pobreza extrema<sup>490</sup>. En el caso de migrantes forzados estas personas parten de una

---

<sup>487</sup> Véase, CIDH, *Verdad, justicia y reparación: Cuarto informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/13, 31 diciembre 2013, párr. 553.

<sup>488</sup> Véase, entre otros, CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 46/15, 31 diciembre 2015, párrs. 4, 9, 17 y 19; CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 diciembre 2015, párrs. 96 y 529; CIDH, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: Familias y niños no acompañados*. OAS/Ser.L/V/II.155 Doc. 16, 24 de julio de 2015, párrs. 2, 111 y 112; CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 31 diciembre 2013, párr. 53.

<sup>489</sup> WADDINGTON, Hugh y SABATES-WHEELER, Rachel, *How does poverty affect migration choice: A review of literature*. Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty. Sussex: 2003, pág. 4.

<sup>490</sup> *Ibid*, pág. 18.

posición de pérdida, incluyendo la pérdida de bienes, familia y comunidad, así como en términos de salud física y emocional<sup>491</sup>.

397. Muchos de los principales movimientos de migrantes en situación irregular en la región se encuentran integrados por personas en situación de pobreza. En este orden de ideas, las personas que viven en pobreza extrema y en mayor situación de vulnerabilidad son quienes suelen verse más afectadas por la violencia y el desplazamiento forzado, tanto interna como internacionalmente en los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y México. Según el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), la proporción de gente forzada a abandonar municipalidades violentas en estos países es de cuatro a cinco veces mayor a la de la gente que abandona municipalidades no violentas en condiciones socioeconómicas similares<sup>492</sup>.
398. La correlación existente entre la pobreza, desigualdad, violencia y migración explica por qué la mayor parte de los migrantes que transitan por México son originarios del Triángulo Norte de Centroamérica. Los altos niveles de desigualdad y pobreza imperantes en algunos de estos países son factores de empuje determinante para que muchas personas se vean forzadas a migrar, aun conociendo los peligros que la migración puede representar para su vida e integridad.
399. Un gran número de las personas que se han visto forzadas a migrar de estos países eran personas que vivían en situación de pobreza y que no podían seguir resistiendo las demandas por parte de las maras, carteles del narcotráfico y organizaciones criminales, tales como el pago del impuesto de guerra, renta o piso, o la trata de personas a través del reclutamiento forzado con fines de explotación sexual, prostitución, explotación laboral o con fines delictivos<sup>493</sup>.
400. Otra de las principales dinámicas migratorias en la región tiene que ver con la migración de haitianos. Históricamente, la pobreza ha sido uno de los principales factores de expulsión para los migrantes haitianos. Aunado a lo anterior, el terremoto de enero de 2010 tuvo un gran impacto en agravar la situación de pobreza de Haití, y en impulsar la migración de haitianos hacia otros países de la región, tales como Estados Unidos, República

---

<sup>491</sup> JACOBSEN, Karen, "Livelihoods and forced migration", en FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; y SIGONA, Nando (Eds.), *The Oxford handbook of refugees and forced migration studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014, pág. 99.

<sup>492</sup> Observatorio de Desplazamiento Interno, *Nuevas fronteras humanitarias: Respuestas a la violencia criminal en México y Centroamérica*. Ginebra, 2015, pág. 8.

<sup>493</sup> CANTOR, David James, *The New Wave: Forced displacement caused by organized crime in Central America and Mexico*. Refugee Survey Quarterly, Oxford: Oxford University Press, 2014, pág. 46.

Dominicana, Brasil y Las Bahamas<sup>494</sup>. Para finales de 2013, se estimaba que más de 20.000 migrantes haitianos habían ingresado a Brasil, de los cuales cerca de la mitad habían ingresado de forma irregular<sup>495</sup>.

401. Por otra parte, la crisis humanitaria que viene enfrentando Venezuela como consecuencia de la escasez de alimentos y medicamentos también ha conllevado a que muchos venezolanos hayan tenido que migrar a otros países de la región. Una de las integrantes de una familia de 19 venezolanos que se desplazó hasta el municipio de Ponedera, en el Departamento del Atlántico en Colombia, en una entrevista con un diario colombiano manifestó que: “Nos acomodamos como podamos, pero por lo menos aquí mis hijos no lloran de hambre<sup>496</sup>”.
402. En las visitas realizadas en los últimos años a México<sup>497</sup>, Colombia<sup>498</sup>, Honduras<sup>499</sup>, Estados Unidos<sup>500</sup>, y República Dominicana<sup>501</sup>, la Comisión ha recibido múltiples testimonios de personas migrantes que han manifestado que sus principales motivaciones para migrar de sus países eran factores tales como las condiciones de pobreza en las que vivían, la falta de oportunidades, así como su esperanza de tener una mejor vida para ellos y sus familias. De forma errónea, diversos actores suelen denominar a muchas de estas personas como migrantes económicos.
403. A criterio de la Comisión, la gravedad que reviste la situación de pobreza de muchas de estas personas ha conllevado a que se hayan visto forzadas a migrar de forma irregular como una estrategia de supervivencia que les permita a ellos y sus familias preservar su vida e integridad en condiciones más dignas.
404. En décadas recientes diversos Estados de la región han venido implementando de manera progresiva políticas encaminadas a restringir el

<sup>494</sup> Véase, CIDH, Comunicado de prensa No. 55/14: CIDH expresa su profunda preocupación por las muertes y desapariciones de migrantes en naufragios en el Mar Caribe. Washington, 14 mayo 2014.

<sup>495</sup> Véase, CIDH, Audiencia sobre la situación de derechos humanos de los migrantes haitianos en las Américas. 149 Periodo de sesiones, 31 octubre 2013. Video disponible en: [www.youtube.com/watch?v=4leVpUHDvrQ](http://www.youtube.com/watch?v=4leVpUHDvrQ)

<sup>496</sup> GUERRERO, Alison (El Herald), *El impacto del éxodo venezolano en la Costa colombiana*. Barranquilla, 21 agosto 2016.

<sup>497</sup> Véase, CIDH, *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 31 diciembre 2015; y CIDH, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. 31 diciembre 2013.

<sup>498</sup> Véase, CIDH, *Observaciones preliminares visita a la frontera de Colombia con Venezuela*. 28 septiembre 2015.

<sup>499</sup> Véase, CIDH, *Situación de derechos humanos en Honduras*. OEA/Ser.L/V/II. Doc.42/15, párrs. 357-367.

<sup>500</sup> CIDH, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: Familias y niños no acompañados*. OAS/Ser.L/V/II.155 Doc. 16, 24 de julio de 2015, párrs. 2, 111 y 112.

<sup>501</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 45/15, 31 diciembre 2015, párrs. 96 y 529.

derecho a la libre circulación. Aunado a otras políticas de contención migratoria que ya venían siendo implementadas por Estados Unidos, México, Honduras y Guatemala, la Comisión ha observado como otros Estados de la región han implementado medidas tales como solicitar visas a nacionales de países que antes no les eran solicitadas<sup>502</sup>, y también el cierre y la mayor securitización de fronteras<sup>503</sup>.

405. La falta o insuficiencia de canales regulares para que muchas personas migren, principalmente personas en situaciones de vulnerabilidad y pobreza, es lo que genera la migración irregular y el tráfico ilícito de migrantes. El tráfico ilícito de migrantes es una industria que surge por las barreras e impedimentos que enfrentan muchas personas al momento en que deciden migrar. En ese sentido, la Comisión considera que los Estados deben habilitar canales que permitan migrar de forma legal y segura a las personas migrantes, en especial para aquellos que tienen pocos recursos económicos o que se encuentran en situación de pobreza.
406. Para ello, los Estados pueden hacer uso de programas tales como los enfocados en admisión humanitaria, visados de reunificación familiar, becas estudiantiles, programas de movilidad laboral, patrocinios privados, entre otros. A su vez, este tipo de medidas evitarían que los migrantes tengan que recurrir a rutas peligrosas y dependan de traficantes o que terminen siendo víctimas de trata de personas.
407. La Comisión también ha recibido abundante información sobre diversas situaciones en países de la región que revelan como las personas en situación de pobreza suelen ser mucho más vulnerables a ser víctimas de trata de personas con fines de explotación laboral y/o sexual<sup>504</sup>. La Comisión ha tenido conocimiento de pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes que son discriminados por motivos raciales, étnicos, sociales o de otro tipo, y quienes además viven en situaciones de pobreza, lo cual facilita que sean sujetas a diversas formas de trata de personas, trabajo forzoso, y explotación.

---

<sup>502</sup> Véase, Ecuador, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Comunicado oficial: Requerimiento de visa de turismo para ciudadanos cubanos. Quito, 26 noviembre 2015.

<sup>503</sup> Véase, CIDH, Comunicado de prensa No. 112/16: CIDH expresa profunda preocupación por situación de migrantes en Colombia, cerca de la frontera con Panamá. Washington, 8 agosto 2016; CIDH, Comunicado de prensa No. 102: CIDH expresa preocupación por detenciones y deportaciones de migrantes cubanos en Ecuador. Washington, 26 julio 2016; CIDH, Comunicado de prensa No. 146/15: CIDH expresa profunda preocupación por situación de migrantes cubanos en frontera entre Costa Rica y Nicaragua. Washington, 8 diciembre 2015; CIDH, Comunicado de prensa No. 100/15: CIDH expresa preocupación por deportaciones arbitrarias de colombianos desde Venezuela. Washington, 28 agosto 2015. También véase, CIDH, Observaciones preliminares visita a la frontera de Colombia con Venezuela. 28 septiembre 2015.

<sup>504</sup> Véase, CIDH, *Comunidades cautivas: Situación del pueblo indígena Guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 58, 24 diciembre 2009, párrs. 15, 29, 33, 36, 86, 103, 104, 139 y 185.

## **F. Personas privadas de libertad**

408. La Comisión observa que el impacto de la pobreza y de la pobreza extrema sobre la situación de las personas privadas de libertad es bidireccional. De acuerdo a lo señalado por diversos estudios, por un lado, la exclusión social puede favorecer la propensión a cometer delitos cuya consecuencia sea la aplicación de penas de cárcel; y por otro, la estadía en la cárcel empeora las condiciones de vida de las personas pobres privadas de libertad, y también de sus familias, quienes ven agudizada aún más su situación de exclusión y enfrentan mayor vulnerabilidad<sup>505</sup>.
409. Las estadísticas que dibujan el mapa de la violencia en el territorio muestran que los niveles más altos de comisión de delitos violentos se encuentran usualmente en las grandes urbes. Las zonas especialmente afectadas por la inseguridad y la violencia son los barrios periféricos pobres, con acceso limitado a servicios básicos, y con una escasa presencia del Estado. Son zonas con población en situación de vulnerabilidad que no tienen garantizados sus derechos y que integran grupos sociales tradicionalmente excluidos y discriminados. Los bajos niveles de desarrollo, la falta de oportunidades y la escasa presencia del Estado en estas zonas facilitan el surgimiento y la expansión de grupos que se dedican a cometer delitos y de organizaciones criminales<sup>506</sup>.
410. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha señalado que el aumento de la violencia y la inseguridad en la región tienen una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social<sup>507</sup>. En este sentido, distintas combinaciones de estos factores socioeconómicos en contextos específicos producen entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, y en el contexto de un crecimiento económico fundado en el consumo, surgen individuos o grupos dispuestos a desafiar al orden legítimo que optan por la vía delictiva como forma de vida<sup>508</sup>.
411. Un estudio emprendido por la Fundación Paz Ciudadana señaló que la mayoría de los reclusos encuestados en cárceles chilenas presentaban de manera previa al encarcelamiento elevados niveles de desventajas en

---

<sup>505</sup> Fundación Paz Ciudadana y Fundación San Carlos de Maipo, [Estudio sobre los niveles de exclusión en personas privadas de libertad](#), 2016, pág. 20.

<sup>506</sup> CIDH, [Violencia, niñez y crimen organizado](#), 11 de noviembre de 2015, párr. 4.

<sup>507</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, [Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y propuestas para América Latina](#), noviembre de 2013, pág. 15.

<sup>508</sup> Ibid.

materia familiar, educacional y de salud, junto con pobres prospectos en el mercado laboral. En particular, constató que los reclusos presentaban mayores índices de pobreza, de haber estado al cuidado de terceros (y de sus padres), y de contar con familiares condenados, que el resto de la población<sup>509</sup>. Por ejemplo, al comparar los resultados obtenidos en este estudio con parámetros de la población general, los encuestados registraron tasas más altas de analfabetismo (7,3% versus 4,8%) y educación escolar incompleta (86% versus 45,7%)<sup>510</sup>.

412. De manera similar, el Estado de Argentina informó que la población en prisión era de 72.693 personas al 31 de diciembre de 2015, de las cuales 33.482 corresponden a la Provincia de Buenos Aires, donde se aprecian mayores índices de pobreza y grupos sociales históricamente excluidos y discriminados. Los datos presentados indican que un 28% de la población detenida tiene educación primaria incompleta y sólo 38% finalizó la escuela primaria. En cuanto a la relación laboral, el 45% de la población se encontraba sin trabajo al momento de la detención y el 40% mantenía algún tipo de trabajo de tiempo parcial no registrado<sup>511</sup>.
413. Las condiciones de detención de la población en situación de pobreza o pobreza extrema en los centros de privación de libertad en la región son peores que las experimentadas por el resto de la población penitenciaria. Eso se debe a que la población interna con escasos recursos económicos presenta mayores dificultades para acceder a servicios o beneficios normalmente disponibles pero sujetos al pago de cuotas exigidas por reclusos e incluso por las propias autoridades penitenciarias.
414. En su *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, esta Comisión expresó su preocupación por la información recibida respecto a que las autoridades penitenciarias exigen el pago de cuotas o la realización de otros actos a los internos para que éstos accedan a sus días de visitas, o para permitirles el acceso a los teléfonos públicos o al envío de correspondencia<sup>512</sup>.
415. La CIDH, en el informe *Situación de los derechos humanos en México*, señaló que personas privadas de libertad están sujetas a cobros indebidos por parte de personal penitenciario a fin de que sean provistas de servicios y bienes básicos, tales como comida y agua, y salud; también se les exige

---

<sup>509</sup> Fundación Paz Ciudadana y Fundación San Carlos de Maipo, Op. Cit., pág. 20.

<sup>510</sup> Ibid. pág. 10.

<sup>511</sup> Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, Aportes al Informe Preliminar "Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América" de la CIDH, 6 de febrero de 2017, pág. 23.

<sup>512</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, 31 de diciembre de 2011, párr. 584.

cuota a fin de que no sean golpeadas y abusadas en los centros de detención<sup>513</sup>. Asimismo, en su visita a Paraguay, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes fue informado del pago de sobornos por bienes y actividades cotidianas y normalmente accesibles, como sentarse bajo un árbol, así como el pago de sumas sustanciales para la utilización de un privado de visitas conyugales<sup>514</sup>.

416. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, la ausencia de oferta de camas y la brecha entre la oferta y demanda de las mismas, plantea en los presidios bolivianos el principio de mercado, de tal manera que un espacio para vivienda de aproximadamente dos metros cuadrados adquiere un valor casi igual o más alto que su equivalente en cualquier ciudad de Bolivia, hasta de \$800 dólares. De acuerdo al informe de la Defensoría, los reclusos que no cuentan con estos recursos para realizar ese pago, deben prestar servicios en una especie de régimen de trabajo forzado, desde la limpieza de letrinas hasta labores de seguridad<sup>515</sup>.
417. Respecto de las legislaciones nacionales que establecen el pago de una cuota a cargo del usuario para acceder al sistema de monitoreo electrónico, la CIDH observa que la misma perjudica a personas que no cuentan con una situación económica favorable, y además que tampoco tomaría en consideración el “ahorro financiero” que supondría para el Estado la no cobertura de los gastos diarios que implica la privación de libertad en centros de detención<sup>516</sup>. Esta medida resulta discriminatoria cuando no se encuentra al alcance de personas que por su situación de pobreza o por los bajos recursos que perciben, no pueden acceder a ella. La Comisión ha observado también que la aplicación de la fianza afecta de manera extendida y desproporcionada a personas pertenecientes a grupos económicamente más vulnerables<sup>517</sup>.
418. La Comisión también observa que en otros casos los costos procesales perjudican con mayor intensidad a comunidades que no manejan o manejan parcialmente ingresos monetarios, como determinadas comunidades indígenas. En México, por ejemplo, organizaciones de la

<sup>513</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de derechos humanos en México*, 30 de diciembre de 2015, párr. 334.

<sup>514</sup> Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Manfred Nowak, Misión al Paraguay, A/HRC/7/3/Add.31, de octubre de 2007, párrafos 68 y 72.

<sup>515</sup> Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, *Presos sin sentencia; situación actual de las personas privadas de libertad preventivas en los recinto penitenciarios de Bolivia*, 2016, pág. 7.

<sup>516</sup> Instituto de Defensa Legal, *carta dirigida al Secretario Ejecutivo de la CIDH*, Emilio Álvarez Icaza, de 7 de abril de 2016, párr. 11.

<sup>517</sup> CIDH, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 30 de diciembre de 2013, párr. 10.

sociedad civil han señalado que persisten factores circunstanciales y materiales tales como la pobreza que tienen graves consecuencias en la privación de libertad de personas indígenas al carecer de recursos monetarios para pagar una fianza cuyos montos no suelen rebasar los dos mil pesos mexicanos (100 USD aproximadamente)<sup>518</sup>.

419. Por otra parte, de acuerdo a lo señalado por la Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, de una muestra que abarca cerca de 2.000 encuestados, se tiene que un 55% no ha solicitado audiencia de revisión de la prisión preventiva porque se encuentra detenida hace menos de un año y porque no cuenta con los recursos económicos para cubrir pago de abogados, notificaciones y otros<sup>519</sup>.
420. Esta situación se agrava en los casos de mujeres indígenas detenidas. De acuerdo a un estudio previo de la Defensoría del Pueblo de Bolivia, todas las mujeres indígenas encuestadas se encontraban en situación jurídica preventiva y en la mayoría de los casos se debía por falta de información, ya sea por su idioma o por contar con escasos recursos, siendo abandonadas por los abogados, llevando como consecuencia que su situación de prevención se prolongue por falta de asesoramiento técnico<sup>520</sup>. De acuerdo al estudio, además, por sus escasos recursos y ante la imposibilidad de mantenerlos en el establecimiento penitenciario, es común que los hijos o hijas sean derivados a Centros de Acogimiento de Niños, dependientes de las Gobernaciones<sup>521</sup>.
421. La CIDH observa que además del riesgo que enfrentan las mujeres que se encuentran privadas de su libertad, su encarcelamiento genera severas consecuencias para sus hijos y para las personas que se encuentran bajo su cuidado, tales como personas con discapacidad y adultos mayores. La privación de libertad de las mujeres tiene consecuencias graves para los niños y niñas, debido a que generalmente el cuidado de los mismos queda a cargo del pariente más cercano, separando a veces a los hermanos, y requiriéndose en la mayoría de las veces, la intervención de los servicios sociales para apoyar en el bienestar de los niños, o incluso, su institucionalización<sup>522</sup>.

---

<sup>518</sup> Coalición por los derechos de las personas privadas de libertad en el Sistema Penitenciario Mexicano, Informe EPU sobre sistema penitenciario en México, 2013, párr. 32.

<sup>519</sup> Defensoría del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia, Presos sin sentencia; situación actual de las personas privadas de libertad preventivas en los recinto penitenciarios de Bolivia, 2016, pág. 33.

<sup>520</sup> *Ibid.*, pág. 134.

<sup>521</sup> *Ibid.*, pág. 143.

<sup>522</sup> CIDH, Violencia, niñez y crimen organizado, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15, 11 noviembre 2015, párr. 479.

422. Un problema grave es precisamente la falta de políticas públicas orientadas a promover la rehabilitación y readaptación social de las personas condenadas a penas privativas de la libertad. Considerando los recursos financieros limitados con los que cuentan las personas privadas de libertad en su mayoría, y que su encarcelamiento representa un alto riesgo de desvinculación con la comunidad, resulta imprescindible que los Estados adopten políticas públicas integrales, orientadas a la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados. De no ser así, se corre el riesgo de el país permanecer en un ciclo de exclusión social y reincidencia criminal<sup>523</sup>.
423. En este contexto, y siguiendo los estándares fijados por las Reglas de Mandela de las Naciones Unidas, la CIDH llama a los Estados a disponer de servicios de organismos gubernamentales o privados capaces de prestar a las personas que estuvieron privadas de la libertad, ayuda post-penitenciaria eficaz a fin de disminuir los prejuicios en su contra, y de contribuir en su reinserción social<sup>524</sup>.

### **G. Personas con discapacidad**

424. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud y el Banco Mundial, actualmente más de mil millones de personas viven con alguna discapacidad en el planeta, constituyendo aproximadamente el 15% de la población mundial<sup>525</sup>. En particular, según la CEPAL, en la región, alrededor del 12% de la población tiene una discapacidad, es decir, aproximadamente 66 millones de personas<sup>526</sup>. A pesar de que estas cifras representan un alto número de personas con discapacidad, se estima que el número real sea aún mayor considerando las dificultades para obtención de esta información, por fuerza de las diferencias entre los diversos métodos de censo y de recopilación de estadísticas<sup>527</sup>.
425. Históricamente las personas con discapacidad han enfrentado serios obstáculos físicos y sociales para ejercer plenamente sus derechos<sup>528</sup>.

<sup>523</sup> CIDH, *Informe sobre los derechos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 de diciembre de 2016, párrs. 609 y 610.

<sup>524</sup> En este sentido, ver ONU, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015

<sup>525</sup> Organización Mundial de la Salud y el Grupo del Banco Mundial, *Informe mundial sobre la discapacidad*, 2011, pág. 7.

<sup>526</sup> CEPAL, Notas, *Discapacidad en América Latina y el Caribe, desafíos para las políticas públicas*.

<sup>527</sup> ONU, Enable, *Factsheet on Persons with Disabilities*.

<sup>528</sup> CIDH, Comunicado de Prensa *145/14*, CIDH insta a Estados a garantizar ejercicio pleno de derechos humanos de personas con discapacidad. Washington, D.C., 2 de diciembre de 2014.

Durante las últimas décadas, se han registrado avances significativos en la protección de los derechos de esta población, principalmente con la adopción en 2006 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas (“CDPD”)<sup>529</sup>, que establece un cambio de paradigma en relación con el tratamiento de las personas con discapacidad.

426. En el nuevo paradigma, las personas con discapacidad dejan de verse como “meros objetos de protección” para ser tratadas como “sujetos de derechos y obligaciones”. Sin embargo, la CIDH observa que, a pesar de los avances significativos a nivel internacional, sigue existiendo una gran brecha en la aplicación efectiva de tales derechos a nivel interno, y las personas que viven con esta condición siguen enfrentando serios impedimentos en el pleno disfrute de sus derechos.
427. Las personas que viven con esta condición tienen más probabilidades de experimentar situaciones socioeconómicas adversas, tales como menor nivel de educación, peores condiciones de salud y alto porcentaje de desempleo. De acuerdo con el Banco Mundial, la relación entre la pobreza o pobreza extrema y la condición de discapacidad es bidireccional. Por un lado, la pobreza puede hacer aumentar el riesgo a desarrollar una discapacidad, y por el otro, la discapacidad puede incrementar el riesgo de caer en la pobreza, debido a factores como el desempleo o salarios más bajos y el aumento del costo de la vida<sup>530</sup>. Además, al añadirse a la discapacidad los factores de género, edad y origen étnico se agravan las situaciones de pobreza y exclusión social.
428. En cualquiera de ambos supuestos, el alcance de la pobreza en las personas con discapacidad es extenso. En la reunión de Estados Parte de la nueva Convención, celebrada en Nueva York en junio de 2015, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Catalina Devandas Aguilar, señaló que más del 80% de las personas con discapacidad en el mundo son pobres y que esta situación no se produce únicamente en los países en desarrollo<sup>531</sup>.
429. De acuerdo con la Relatora, la pobreza afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidad, y los costos adicionales de vivir con una discapacidad equivalen a una “barrera infranqueable” para el ejercicio de los derechos de este colectivo. En este sentido, indicó que “la brecha entre

---

<sup>529</sup> ONU, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

<sup>530</sup> Banco Mundial, Discapacidad: panorama general, última actualización 30 de octubre de 2015.

<sup>531</sup> Centro de Noticias de las Naciones Unidas, Más del 80 por ciento de las personas con discapacidad son pobres, advierte relatora de la ONU, nota del 9 de junio de 2015.

las personas con y sin discapacidad que viven bajo la línea de pobreza o están en riesgo de caer en la pobreza es alarmante y debe ser atendida con urgencia”<sup>532</sup>.

430. La pobreza y la pobreza extrema se presentan como factores ambientales y sociales de riesgo que inciden en el desarrollo de una discapacidad, en la medida que pueden determinar las condiciones de salud para su desarrollo o el no acceso a medidas preventivas. En este sentido, de acuerdo con el *Informe Mundial sobre la Discapacidad* del Banco Mundial y la OMS, ciertos factores ambientales como el bajo peso al nacer y la falta de sustancias nutritivas esenciales, como el yodo y el ácido fólico, tienen impacto en la incidencia y la prevalencia de las condiciones de salud asociadas a la discapacidad<sup>533</sup>.
431. La escasez de recursos económicos puede dificultar el acceso a los centros de salud y, por tanto, a recibir servicios de prevención y tratamiento<sup>534</sup>. Estudio conjunto de UNICEF y la Universidad de Wisconsin estableció que los niños de los hogares incluidos en los tres quintiles más pobres de la mayoría de los países están expuestos a un riesgo de adquirir una discapacidad mayor que el de otros niños<sup>535</sup>.
432. La CIDH observa que tener una discapacidad aumenta la probabilidad de estar en situación de pobreza, debido a que la discriminación que se deriva de vivir con esta condición puede conllevar a la exclusión social, la marginación, la falta de estudios, el desempleo; además de que todos estos factores aumentan el riesgo de pobreza. De acuerdo con un estudio conjunto de la CEPAL y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), el panorama sobre la situación educativa y laboral de las personas con discapacidad en América Latina confirma la desigualdad que afecta a este grupo de personas<sup>536</sup>.
433. Respecto al ámbito educativo, el informe de la Red Internacional sobre Discapacidad (IDRM) señala que, en Colombia, sólo el 0,32% de los alumnos tienen una discapacidad. Las cifras son similares en Argentina

---

<sup>532</sup> ONU, *Presentación de la Relatora Especial sobre su primer informe a la Asamblea General*, Sesión 70va, Nueva York, 27 de octubre de 2015.

<sup>533</sup> Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud, *Informe Mundial sobre la Discapacidad*, 2011, pág. 41.

<sup>534</sup> Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), Universidad de Wisconsin, *Monitoring child disability in developing countries: results from the multiple indicator cluster surveys* (solo en inglés), 2008, pág. 40.

<sup>535</sup> Ibid.

<sup>536</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real*, abril de 2011, pág. 16.

(0,69%) y en México (0,52%), mientras que en Uruguay y Nicaragua se informan porcentajes levemente superiores (2,76% y 3,5%, respectivamente). Al comparar la población infantil con discapacidad y la cantidad de niños inscritos en el sistema educativo, se observa que sólo entre el 20% y el 30% de los niños con discapacidad asisten a la escuela<sup>537</sup>.

434. En el caso de México, los resultados de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2014, muestran que 46.5% de la población con discapacidad de 3 a 29 años de edad asiste a la escuela, porcentaje inferior al de la población sin discapacidad (60.5%)<sup>538</sup>. En particular, en relación con el nivel de escolaridad, 23.1% de la población con discapacidad no tiene instrucción, cifra considerablemente más alta que la que se observa entre las personas sin discapacidad (4.8%). El nivel de escolaridad predominante de la población con discapacidad es el de primaria (44.7%) y le sigue secundaria (15.3%); para el caso del nivel superior el porcentaje de la población sin discapacidad triplica al de la población con discapacidad (5.7%)<sup>539</sup>.
435. Uno de los principales problemas que enfrentan las personas con discapacidad en la región es el desempleo y la marginación laboral. Según el estudio emprendido por la IDRM, alrededor del 70% de las personas con discapacidad de la región están desempleadas o excluidas de la fuerza laboral<sup>540</sup>. Entre los factores que menciona el estudio se encuentran la falta de capacitación, la inaccesibilidad de los lugares de trabajo, la falta de transporte accesible, y los constantes problemas económicos que afectan la región, así como la resistencia de las empresas a contratar personas con discapacidad, a pesar que la legislación de varios de los países de la región, contempla incentivos para quienes lo hagan y cuotas mínimas tanto en el caso de los empleos públicos como en el sector privado<sup>541</sup>.

---

<sup>537</sup> Red Internacional sobre Discapacidad (IDRM), Informe regional de las Américas, Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2004, pág. 15.

<sup>538</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, 1 de diciembre de 2015, pág. 9.

<sup>539</sup> De acuerdo a la información proporcionada por la Mesa de Discapacidad y Derechos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en el Estado de Perú se requiere de políticas que favorezcan el acceso de niños, niñas y adolescentes con discapacidad a una educación de calidad en escuelas regulares, asegurando la inclusión educativa como eje transversal y prioritario de la educación. Además, existe la necesidad de ampliar la cobertura de admisión a jóvenes con discapacidad que participen en programas de formación educativa después de la escuela, tomando en cuenta que a mayor rango de edad decae la formación educativa, principalmente entre las mujeres. (Mesa de Discapacidad y Derechos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Comentarios al Informe Preliminar sobre Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos, 2017, pág. 2).

<sup>540</sup> Red Internacional sobre Discapacidad (IDRM), Op. Cit., pág. 16.

<sup>541</sup> Ibid.

436. El Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad mostró su preocupación por la alta tasa de desempleo y subempleo en el Estado peruano de personas con discapacidad, misma que ascendía a casi el 60% y al 35,3%, respectivamente<sup>542</sup>. Frente a ello, la CIDH destaca la cuota laboral establecida por el Estado de Perú de 5% en instituciones públicas y 3% en entidades privadas. Asimismo, esta Comisión toma nota que según el primer estudio nacional de la discapacidad en Chile, en el año 2004, el 48,1% del total de la población mayor de 15 años realizaba un trabajo remunerado, pero entre la población del mismo rango etario con discapacidad, solo el 29,2% tenía un trabajo remunerado<sup>543</sup>.
437. Un segundo estudio nacional realizado en 2015 señaló que la tasa de participación laboral en personas sin discapacidad era de 69%; en personas con discapacidad de 56%; y en personas con una discapacidad severa de 24,3%<sup>544</sup>. En México, dicha participación económica de la población con discapacidad en 2014 representaba el 39.1%; lo que equivalía a más de veinticinco puntos porcentuales por debajo de la población sin discapacidad<sup>545</sup>.
438. En similar sentido se manifiestan la mayoría de las tasas de ocupación de personas con discapacidad en países de la región; en Uruguay según la encuesta especializada realizada en 2003 y 2004 la tasa de actividad de la población mayor de 14 años con una discapacidad era de 19,6% frente al 62,4% de ocupación general<sup>546</sup>. En 2003, la población con discapacidad en Nicaragua, alcanzaba el 36% de ocupación frente al 54% de la tasa general<sup>547</sup>.
439. El acceso a la salud para las personas con discapacidad también presenta un escenario de preocupación en la medida que en gran parte de la región, el acceso al seguro médico depende del estado ocupacional, por lo que las

<sup>542</sup> Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 35 de la Convención “Observaciones finales”, Perú, CRPD/C/PER/CO/1, 16 de mayo de 2012, párr. 40.

<sup>543</sup> Fondo Nacional de la Discapacidad FONADIS, Primer estudio nacional de la discapacidad e informes regionales – ENDISC 2004, abril de 2005, pág. 50.

<sup>544</sup> Gobierno de Chile. Ministerio de Desarrollo Social, Segundo Estudio Nacional de la Discapacidad 2015; Un nuevo enfoque para la inclusión, 26 de enero de 2016, sección de Resultados Generales para la Población Adulta, pág. 34.

<sup>545</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas con Discapacidad, 1 de diciembre de 2015, pág. 12.

<sup>546</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Población de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CELADE) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Las personas con discapacidad en América Latina: del reconocimiento jurídico a la desigualdad real, abril de 2011, pág. 18.

<sup>547</sup> Ibid.

altas tasas de desempleo pueden privar de cobertura a este colectivo<sup>548</sup>. Según el estudio de la Red Internacional sobre Discapacidad, por ejemplo, el 84% de las personas con discapacidad en Ecuador no tiene ningún tipo de cobertura médica y en Chile solamente el 7% tiene un seguro médico privado.

## **H. Personas, grupos y colectividades LGBTI**

440. Existe un fuerte vínculo entre pobreza, exclusión y violencia por prejuicio. En el informe sobre “Violencia contra personas Lesbianas, Gay, Bisexuales, Trans e Intersex en América” de 2015, la CIDH analizó la intersección entre la violencia que resulta de prejuicio por motivos de orientación sexual y la pobreza. La discriminación estructural contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex (LGBTI)<sup>549</sup> existente en la región puede contribuir de manera significativa a su vulnerabilidad ante las situaciones de pobreza, lo que a su vez las somete a una discriminación aún mayor<sup>550</sup>.
441. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos<sup>551</sup> ha declarado que la discriminación contra personas lesbianas, gay, bisexuales y trans (LGBT)<sup>552</sup> a menudo resulta exacerbada por otros factores, como la pobreza<sup>553</sup>. Asimismo, indica que estudios llevados a cabo en el continente americano sugieren que las tasas de pobreza, falta de vivienda, e inseguridad alimenticia son más altas entre personas LGBT. Adicionalmente, el Banco Mundial ha documentado el impacto negativo de

---

<sup>548</sup> Red Internacional sobre Discapacidad (IDRM), *Informe regional de las Américas, Monitoreo Internacional de los Derechos de las Personas con Discapacidad 2004*, pág. 17.

<sup>549</sup> OACDH, *Discriminación y violencia contra individuos en base a su orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015, 4 de mayo 2015, párr. 42, citando a Lucas Paoli Itaborahy, *LGBT people living in poverty in Rio de Janeiro*, (London, Micro Rainbow, 2014); y Gary J. Gates, “Food Insecurity and SNAP (Food Stamps) Participation in LGBT Communities”, Williams Institute, febrero de 2014.

<sup>550</sup> CIDH, *Violencia contra personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex en América*. OEA/Ser.L/V/II.rev.2, doc. 36, 12 de noviembre de 2015, capítulo 5, párrs. 369 y ss. En dicho informe, la CIDH recomendó a los Estados Miembros de la OEA, entre otros, a: (1) adoptar medidas integrales para abordar de manera efectiva la discriminación y violencia que enfrentan las personas LGBTI que viven en la pobreza y pobreza extrema, así como continuar dedicando esfuerzos y recursos en miras a la erradicación de la pobreza; (2) llevar a cabo medidas para abordar la discriminación con base en la orientación sexual, identidad de género y características sexuales, en los procesos de diseño e implementación de acciones y programas para enfrentar la pobreza; y (3) asegurar que los programas estatales para las personas de bajo ingreso, sin hogar o sin empleo, sean accesibles a las personas LGBTI.

<sup>551</sup> OACDH, *Discriminación y violencia contra individuos en base a su orientación sexual e identidad de género*, A/HRC/29/23, 4 de mayo de 2015, párr. 42.

<sup>552</sup> *Ibid.*, citando a Lucas Paoli Itaborahy, *LGBT people living in poverty in Rio de Janeiro*, (London, Micro Rainbow, 2014); y Gary J. Gates, “Food Insecurity and SNAP (Food Stamps) Participation in LGBT Communities”, Williams Institute, febrero de 2014.

<sup>553</sup> *Ibid.*, citando varios informes del Comité de Derechos Humanos, Comité de los Derechos del Niño y del Comité de la CEDAW.

la violencia y discriminación basada en prejuicio (referida como “homofobia”) en el crecimiento económico y el desarrollo de los países<sup>554</sup>.

442. La Comisión ha sido informada por organizaciones de la sociedad civil que las personas LGBT, especialmente las personas trans y las personas trans de grupos raciales minoritarios<sup>555</sup>, se encuentran inmersas en un ciclo de exclusión y pobreza que las hace más vulnerables a la violencia. Al respecto la CIDH destaca que son múltiples los factores de discriminación y exclusión que afectan a las personas LGBT, los cuales además se encuentran estrechamente vinculados con las altas tasas de pobreza que enfrentan.
443. La discriminación que afecta a las personas LGBT en las sociedades de la región las inserta en un ciclo de exclusión que tiende a culminar en la pobreza por falta de acceso a servicios, oportunidades y prestaciones sociales que en algunos casos inicia desde la temprana edad. Frente a esto la CIDH ha declarado que la discriminación y violencia contra niñas, niños y jóvenes con orientaciones sexuales e identidades de género no normativas empieza en el hogar y en las escuelas, donde la familia, los miembros de la comunidad, profesores/as y directivos/as de las escuelas desaprueban su orientación sexual y/o identidad de género<sup>556</sup>. Las personas LGBT son expulsadas de sus familias y escuelas<sup>557</sup>, y en algunos casos ni siquiera pueden obtener trabajos que pagan el salario mínimo<sup>558</sup>.
444. Como resultado, las personas LGBT a menudo enfrentan pobreza, exclusión social, y altas tasas de falta de vivienda<sup>559</sup>. Esto les empuja hacia la economía informal o a la actividad criminal<sup>560</sup>. Algunas personas LGBT en estas situaciones participan en trabajo sexual, o en sexo para sobrevivir<sup>561</sup>, que es el intercambio de sexo por dinero, comida, refugio y otros bienes materiales necesarios para la supervivencia<sup>562</sup>. Como resultado, las personas LGBT que viven en la pobreza son vulnerables al acoso y a la

<sup>554</sup> Ibid., citando a M.V. Lee Badgett, “The economic cost of stigma and the exclusion of LGBT People: a case study of India”, World Bank Group, 2014.

<sup>555</sup> Open Society Foundations, *Transforming Health: International Rights-Based Advocacy for Trans Health*, 2013, pág. 11.

<sup>556</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 049/15, “Ante discriminación y vulneración de sus derechos, jóvenes LGBT e intersex necesitan reconocimiento y protección”, 13 de mayo de 2015.

<sup>557</sup> Ibid.

<sup>558</sup> Spade, Dean. *Entrevista realizada por Laura Flanders*, The Laura Flanders Show, GRITTV, 2015.

<sup>559</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 049/15, Op. Cit.

<sup>560</sup> Spade, Dean. *Entrevista realizada por Laura Flanders*, Op. Cit.

<sup>561</sup> Ibid. Ver también, Conner, Brendan; Banelos, *Jesela*; Dank, Meredith; Madden, Kuniko; *Mitchyll, Mora*; Ritchie, *Andrea*; *Yahner*, Jennifer; Yu, *Lilly*. Urban Institute, *Surviving the Streets of New York: Experiences of LGBTQ Youth, YMSM, and YWSW Engaged in Survival Sex*, 2015.

<sup>562</sup> Urban Institute, “*Surviving the Streets of New York*”, Febrero 2015.

estigmatización policial, y consecuentemente a tasas mayores de criminalización<sup>563</sup> y encarcelamiento<sup>564</sup>.

445. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos de Naciones Unidas ha establecido que para enfrentar las tasas de pobreza que afectan a las personas LGBTI, los Estados deben incorporar la dimensión de la orientación sexual y la identidad de género en los programas sociales; compilar datos estadísticos precisos sobre el número de personas LGBTI dentro del territorio como requisito previo para formular una política eficaz; ofrecer una alternativa a la opción binaria hombre/mujer al momento de realizar censos y/o encuestas; garantizar procesos de cambio de identidad de género que no requieran autorización judicial; y establecer una institución especializada encargada de examinar, en consulta con los grupos afectados, todas las políticas sociales que haya que reformar a los fines de tener en cuenta las necesidades específicas de las personas LGBTI y asegurar la igualdad de trato<sup>565</sup>.
446. De acuerdo con información presentada por organizaciones de la sociedad civil a la CIDH, en la región las personas trans enfrentan altas tasas de exclusión de las oportunidades de generación de ingresos y programas de bienestar social que frecuentemente las relega al desempleo y hace que estas recurran al trabajo sexual<sup>566</sup>, enfrentan “un falta crónica de acceso a los servicios educativos y de salud, oportunidades laborales y vivienda adecuada”<sup>567</sup>, por lo que sufren de empobrecimiento severo la mayor parte de sus vidas<sup>568</sup>.
447. Asimismo, debe destacarse que esta situación se ve agravada cuando la discriminación por identidad de género se combina con otros factores de riesgo como la raza y la etnia. Por ejemplo, de acuerdo a la Fundación Diversencia, en Estados Unidos las personas trans latinas tienen cinco veces más probabilidades de vivir en extrema pobreza en contraposición con la población latina general, siendo de 28% frente a 5%<sup>569</sup>.

---

<sup>563</sup> Spade, Dean. *Entrevista realizada por Laura Flanders*, Op. Cit.

<sup>564</sup> Ibid.

<sup>565</sup> Consejo de Derechos Humanos de la ONU, “Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos sobre su misión a Chile”, A/HRC/32/31/Add.1, 8 de abril de 2016.

<sup>566</sup> Baral, SD., Beyrer., C., and Poteat., T. Human Rights, the Law, and HIV among Transgender People. Documento de Trabajo preparado para la Tercera Reunión sobre el Grupo Técnico Consultivo de la Comisión Global sobre VIH y la Ley, 7-9 de julio de 2011, pág. 6.

<sup>567</sup> Cabral, Mauro y Hoffman, Johanna. IGLHRC, They Asked Me How I Was Living/Surviving, I said, surviving: Latin America Trans Women Living in Extreme Poverty, 2009, pág. 5.

<sup>568</sup> Ibid.

<sup>569</sup> Fundación Diversencia, Comentarios al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América”, 31 de enero de 2017, párr. 1.

448. El 90% de las mujeres trans en Latinoamérica y el Caribe participan en el trabajo sexual como medio de supervivencia y por consiguiente, enfrentan criminalización directa o indirecta<sup>570</sup>. De la misma forma, la exclusión dificulta el acceso al sistema de salud y a transformaciones corporales de calidad y medicamento supervisadas, necesarias para algunas personas trans en el proceso de construcción de sus identidades, generando complicaciones de salud e incluso la muerte. Es así que el ciclo de pobreza y exclusión en el cual están inmersas las mujeres trans las hace más vulnerables a las muertes tempranas y prevenibles, y a la violencia de parte de agentes estatales y no estatales.
449. Además, este ciclo en el cual se ven sumergidas se encuentra relacionado con la corta expectativa de vida de mujeres trans en la región, la cual según han indicado organizaciones de la sociedad civil y ha podido corroborar la CIDH a través del Registro de Violencia<sup>571</sup> es, en términos generales, de 35 años.
450. La Comisión destaca el impacto positivo que tiene en la vida de las personas trans la implementación de normativas que reconocen su identidad de género. No obstante, resalta que, a pesar de los efectos positivos de estas normativas, y los esfuerzos desplegados por varios Estados de la región en implementarlas, su mera existencia no soluciona y garantiza a las personas trans el pleno ejercicio de sus derechos y el acceso a los diferentes servicios sociales.
451. Algunos Estados miembros de la OEA, han adoptado medidas para lograr mayores tasas de inclusión de personas trans en el mercado laboral y educativo. En septiembre 2015 Argentina sancionó la Ley No. 14.783 que crea un cupo mínimo de al menos el 1% de los empleos para personas trans en el sector público en la Provincia de Buenos Aires<sup>572</sup>. En mayo 2016, se aprobó la ley de cupo laboral para personas trans en la Provincia de Rosario<sup>573</sup>. En abril 2016 la Asamblea Legislativa de Ciudad de México exhortó al Jefe de Gobierno a que instruya a sus dependencias para que contraten dentro de su plantilla laboral a por lo menos el 1% de personas trans.

---

<sup>570</sup> Redlactrans, Informe sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Población Transgénero de Latinoamérica y el Caribe, presentado en una audiencia pública durante el 154º período ordinario de sesiones de la CIDH, 16 de marzo de 2015.

<sup>571</sup> CIDH, [Registro de Violencia contra Personas LGBT](#), Enero 2013-31 de marzo de 2014.

<sup>572</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 122/15, "[CIDH saluda a Argentina por aprobación de ley provincial de Cupo Laboral Trans](#)", 30 de octubre de 2015.

<sup>573</sup> La izquierda diario, "[Se aprobó la ley de cupo laboral trans para Rosario](#)", 20 de mayo de 2016.

452. Parte del ciclo de pobreza que afecta a las personas LGBT se caracteriza por la dificultad en el acceso a vivienda, lo cual las vuelve más vulnerables a sufrir discriminación y a ser víctimas de la violencia. Al respecto, en los Estados Unidos, las organizaciones de la sociedad civil estiman que entre el 20 y el 40% de la población joven que no tiene vivienda forma parte del colectivo LGBT. Estas personas se encuentran en un riesgo particularmente alto de ser forzadas a la prostitución<sup>574</sup>. Aproximadamente entre el 40 y el 50% de los jóvenes que no tienen vivienda en las calles de la ciudad de Nueva York se identifican dentro del grupo LGBT. La mayoría de ellos fueron expulsados de sus hogares por su orientación sexual o identidad de género, o huyeron para escapar de la violencia dentro de sus familias<sup>575</sup>.
453. De acuerdo a un informe de la sociedad civil, los jóvenes identificados como LGBT en Jamaica conforman hasta el 40% de la población joven en el país que no tiene vivienda<sup>576</sup>. Asimismo, la CIDH observa con preocupación que las personas LGBT experimentan discriminación y violencia en los albergues y hogares comunitarios de cuidado para habitantes de calle. Al respecto considera que las altas tasas de falta de vivienda entre las personas LGBT se deben en gran parte a que los sistemas de vivienda y refugio por lo general no son adecuados y/o seguros para las personas LGBT<sup>577</sup>.
454. La CIDH toma nota de las desigualdades estructurales que enfrentan las personas LGBTI cuando acceden y/o tratan de acceder a servicios médicos de salud. La situación socioeconómica de padres y madres de hijos e hijas intersex en México puede determinar si los doctores le dicen o no a la familia que su hijo o hija es intersex. De acuerdo a un estudio llevado a cabo en México<sup>578</sup>, cuando los doctores perciben una relación más “equitativa” entre ellos y los pacientes y sus familias, se esfuerzan en traducir la terminología médica en términos comunes y en explicar plenamente la intersexualidad o el posible estatus intersex del niño o la niña. Sin embargo, en otros hospitales o con respecto a otros pacientes donde la percepción de una relación equitativa no está presente, los doctores tienden a no

<sup>574</sup> US Department of State, Office to monitor and combat Trafficking in Persons, Trafficking in Persons Report 2014: [The Vulnerability of LGBT individuals to Human Trafficking](#), 2014.

<sup>575</sup> Funders for Lesbian and Gay Issues, *Out for Change: Racial and Economic Justice Issues in Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender Communities*, 2005, pág. 10.

<sup>576</sup> Human Rights Watch, *Not safe at home: Violence and Discrimination against LGBT People in Jamaica*, 2014, pág. 45, citando estadísticas proporcionadas por la organización Caribbean Vulnerable Communities.

<sup>577</sup> Spade, Dean. [Entrevista realizada por Laura Flanders](#), The Laura Flanders Show, GRITTV, 2015.. Ver también, Conner, Brendan; Banuelos, [Isela](#); Dank, Meredith; Madden, Kuniko; [Mitchyll, Mora](#); [Ritchie, Andrea](#); [Yahner, Jennifer](#); Yu, [Lilly](#). Urban Institute, *Surviving the Streets of New York: Experiences of LGBTQ Youth, YMSM, and YWSW Engaged in Survival Sex*, 2015.

<sup>578</sup> Alcántara Z., Eva. *Pobreza y Condición Intersexual en México: Reflexiones y Preguntas en Torno al Dispositivo Médico*, Córdoba, México: Anarres Editorial, 2009, págs. 16-30.

comunicarles el diagnóstico intersex a los padres o madres, al carecer de educación escolar avanzada.

455. De acuerdo a este estudio, existe una creencia generalizada entre el personal médico de que un estatus socioeconómico bajo o una limitada educación de padres, madres o familiares son barreras insuperables para entender el diagnóstico intersex. Esto dificulta un diálogo abierto y efectivo con las familias sobre niños y niñas que nacen intersex, lo que a su vez afecta el consentimiento informado sobre cirugías genitales e intervenciones médicas<sup>579</sup>.
456. La pobreza, discriminación y exclusión que afectan a las personas LGBTI se relacionan a barreras para poder acceder a sistemas educativos seguros y de calidad. La Comisión ha sido informada de que la discriminación sufrida en el ámbito escolar parece provocar niveles preocupantes de deserción. Una encuesta realizada en 2014 ha registrado que la mitad de las personas entrevistadas refieren que dejaron de asistir por haber sido discriminados sobre la base de su identidad trans<sup>580</sup>. Organizaciones de la sociedad civil de Argentina han reportado a la Comisión que en el ambiente educativo la discriminación entre pares o bullying es sufrida por 7 de cada 10 casos; y 4 de cada 10 personas trans refieren haber sido discriminadas por directivos y docentes<sup>581</sup>. Además, de acuerdo a la información disponible el 72% de las personas LGBTI en Bolivia abandona sus estudios en secundaria<sup>582</sup>.
457. Los Estados tienen la obligación de garantizar que sus políticas de educación estén especialmente diseñadas para modificar patrones sociales y culturales de conducta, contrarrestar prejuicios y costumbres, y para erradicar prácticas basadas en estereotipos de personas LGBTI que pueden legitimar o exacerbar la violencia por prejuicio<sup>583</sup>. La Comisión insta a los Estados de la región a que adopten medidas para garantizar la continuidad de las personas LGBT en los sistemas de educación formal con miras a que logren alcanzar una capacitación técnica que les permita acceder al mercado laboral, lo cual podría garantizar su estabilidad económica, reducir los niveles de pobreza, mejorar su calidad y aumentar su expectativa de vida.

---

<sup>579</sup> Ibid.

<sup>580</sup> Redlactrans y Fundación Huésped, “Ley de identidad de género y acceso al cuidado de la salud de las personas trans en Argentina”, abril 2014, pág. 15

<sup>581</sup> Ibid., figura 11.

<sup>582</sup> Fundación Diversencia, Comentarios al informe preliminar sobre “Pobreza, Pobreza Extrema y Derechos Humanos en América”, 31 de enero de 2017, párr. 3.

<sup>583</sup> CIDH, Comunicado de Prensa No. 92/13, [“La CIDH expresa preocupación por la violencia y la discriminación contra las personas LGBTI en el contexto de la educación y la familia,”](#) 22 de noviembre de 2013.

## I. *Personas mayores*

458. Durante los últimos años, la CIDH ha monitoreado cómo las personas mayores enfrentan a diario diversas formas de discriminación, suelen ser excluidas del mercado de trabajo, encuentran múltiples obstáculos en el acceso a servicios públicos y privados, son presentados en medios de comunicación mediante estereotipos y sufren diversas formas específicas de violencia, configurando un contexto de vulnerabilidad y exclusión. A su vez, estas formas de discriminación aumentan la tendencia para que las personas mayores se encuentren en situación de pobreza, la cual genera un círculo vicioso que perpetua el problema.
459. La pobreza representa el principal obstáculo para el goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores, en particular en lo que concierne a derechos económicos, sociales y culturales. Ellas se encuentran especialmente vulnerables a la pobreza ya que su capacidad de generación de ingresos suele ser menor con el avance de la edad. Asimismo, las personas mayores viven condiciones de incertidumbre financiera, pues tienen menor probabilidad de recuperarse ante una pérdida de ingreso o por gastos ocasionados por servicios médicos<sup>584</sup>.
460. Esta situación se ve agravada en casos de personas que habían sido marginadas laboralmente durante su vida económicamente activa. La incidencia de la pobreza alrededor de las personas mayores suele afectar especialmente a mujeres, personas con discapacidad, afrodescendientes, miembros de minorías nacionales, étnicas, religiosas o lingüísticas, pueblos indígenas, comunidades campesinas, personas que viven en las calles y personas refugiadas, entre otras<sup>585</sup>.
461. De acuerdo con cifras de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se estima que para el año 2050 habrán más de 2.000 millones de personas de 60 años o más, esto es, más del 20% de la población mundial<sup>586</sup>. En la actualidad, en América Latina y el Caribe, la población de 60 años o más está compuesta por unos 76 millones de personas, pero se estima que alcanzará 147 millones de personas en 2037 y 264 millones en 2075<sup>587</sup>. En

---

<sup>584</sup> CEPAL, Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, 14 y 15 de noviembre 2006, Sandra Huenchuan y José Miguel Guzmán: Seguridad económica y pobreza en la Vejez: Tensiones, Expresiones y Desafíos para Políticas, 2013.

<sup>585</sup> Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, Resolución Aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 24/20, los Derechos de las personas de edad, A/HRC/RES/24/20, 8 de octubre de 2013.

<sup>586</sup> Organización Mundial de la Salud, [Envejecimiento y ciclo de vida, Datos interesantes acerca del envejecimiento](#).

<sup>587</sup> CEPAL, [Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía](#), (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, 2017.p.11.

lo que concierne a los Estados Unidos y Canadá, se estima que habrá unos 115 millones de personas mayores en 2060<sup>588</sup>.

462. De acuerdo con una consulta realizada en 2013 por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la promoción y protección de los derechos de las personas mayores, las principales preocupaciones relativas a derechos humanos de personas mayores se encuentran en el cuidado, la toma de conciencia sobre la realidad y los derechos de las personas mayores, la salud, las pensiones, la discriminación, el maltrato y el trabajo<sup>589</sup>.
463. La CIDH observa que como consecuencia de las políticas y leyes en materia de flexibilización laboral, así como en materia de seguridad social y pensiones que se han venido implementando durante los últimos años en la región, se ha agravado la situación de pobreza que enfrentan las personas mayores. Como consecuencia de la deficiente cobertura de los sistemas de seguridad social, las personas mayores se han visto forzadas a continuar trabajando en condiciones precarias para sobrevivir, incluso después de haber sobrepasado sus edades de jubilación<sup>590</sup>. Adicionalmente, muchas de las personas mayores no reciben ingresos de ninguna clase, lo cual implica un peso muy significativo para su manutención por parte de sus familias y de sus redes sociales<sup>591</sup>.
464. La pobreza en que vive un gran número de personas mayores conlleva la vulneración de otros derechos humanos, como la carencia de vivienda, la malnutrición, las enfermedades a tratar, la falta de acceso a agua potable y saneamiento, los medicamentos y tratamientos a precios que las personas no pueden cubrir, así como la inseguridad en materia de sus ingresos<sup>592</sup>. La situación de pobreza de personas mayores también plantea diferencias en la prestación de servicios entre las zonas urbanas y rurales y, dentro de las ciudades, entre las zonas de periferia y las áreas centrales<sup>593</sup>.
465. Tal como ha venido observando la Comisión durante los últimos años, en la región se vienen dando grandes movimientos migratorios. Como consecuencia, muchas personas mayores suelen quedar atrás, siendo

---

<sup>588</sup> CIDH, [CIDH llama a los Estados a combatir la discriminación contra personas mayores](#), 4 de octubre de 2017.

<sup>589</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Public consultation on the human rights of older persons”.

<sup>590</sup> CEPAL, Reunión de Expertos sobre Población y Pobreza en América Latina y el Caribe, 14 y 15 de noviembre 2006, Sandra Huenchuan y José Miguel Guzmán: Seguridad económica y pobreza en la Vejez: Tensiones, Expresiones y Desafíos para Políticas, 2013.

<sup>591</sup> Ibid.

<sup>592</sup> Asamblea General, [Informe del Secretario General, Seguimiento de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento](#), A/66/173, 22 de julio de 2011, Para. 9.

<sup>593</sup> Ibid., párr. 11.

responsables del cuidado de nietos u otros familiares cercanos que suelen ser niños, niñas y adolescentes. Con frecuencia esta labor como cuidadores no suele ser reconocida, sus ingresos no suelen ser previsibles, agravando su situación de pobreza al tener que hacerse cargo de sí mismos y de otras personas que tampoco cuentan con mayores ingresos<sup>594</sup>.

466. La CIDH celebra que la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Personas Mayores, en vigor desde diciembre de 2016, constituye un logro inédito por representar el primer tratado internacional en la materia. La nueva convención aborda la vejez desde un enfoque de derechos humanos, reconociendo la persona mayor como titular de derechos y su importante contribución, actual y potencial a la búsqueda del bienestar común, a la identidad cultural, a la diversidad de sus comunidades, al desarrollo humano, social y económico y a la erradicación de la pobreza.
467. La Convención obliga a los Estados a proteger y promover los derechos de las personas mayores respetando su dignidad intrínseca. El artículo 6 aborda el derecho a la vida y a la dignidad; el artículo 7 focaliza el derecho a la independencia y autonomía; y el artículo 12 dispone sobre servicios de cuidado a largo plazo<sup>595</sup>.
468. La Convención reafirma también el derecho a la igualdad y no discriminación (artículo 5); a la participación e integración comunitaria (artículo 8); a la seguridad y a una vida sin ningún tipo de violencia (artículo 9); a brindar su consentimiento libre e informado en temas de salud (artículo 11); al derecho a la libertad personal (artículo 13); al derecho a la seguridad social (artículo 17); a los derechos económicos, sociales y culturales (artículos 18 a 21); a la recreación, esparcimiento y al deporte (artículo 22); al derecho a la propiedad (artículo 23); al derecho a un ambiente sano (artículo 25); a los derechos a la accesibilidad y a la movilidad personal (artículo 26); a los derechos políticos (artículo 27), de reunión y asociación (artículo 28); y al acceso a la justicia (artículo 31).
469. Algunos países de la región han impulsado políticas públicas y leyes para promover y proteger los derechos humanos de las personas mayores, impulsados por la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe<sup>596</sup>. A pesar de estos avances, siguen existiendo retos importantes en

---

<sup>594</sup> Ibid., párr. 12.

<sup>595</sup> CEPAL, Derechos de las personas mayores: retos para la interdependencia y autonomía, (LC/CRE.4/3/Rev.1), Santiago, 2017, p. 87

<sup>596</sup> CEPAL, Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento y Derechos de las Personas Mayores en América Latina y el Caribe.

la situación que vivida por las personas mayores, especialmente en lo que concierne a la pobreza.

470. La CIDH observa que la seguridad económica es fundamental para permitir que las personas mayores satisfagan las necesidades objetivas que tienen y que se les van presentando en el paso del tiempo. Asimismo, resulta extremadamente importante asegurar que las personas puedan tomar decisiones autónomas sobre los asuntos que les conciernen. La Comisión destaca la importancia del rol que tienen las empresas para asegurar el goce efectivo de los derechos humanos de las personas mayores, especialmente en lo relativo a su desarrollo económico e inclusión social.



CAPÍTULO 4  
POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA Y  
DERECHOS HUMANOS



## POLÍTICAS PÚBLICAS, POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

471. Los Estados de las Américas han asumido un compromiso significativo para avanzar en la reducción de la pobreza y pobreza extrema, mediante la adopción de una serie de normativas, decretos, planes nacionales y políticas públicas. Ese proceso ha sido acompañado de un creciente reconocimiento del rol central de los derechos humanos en los instrumentos de planificación de políticas públicas<sup>597</sup>.
472. El presente capítulo hace referencia a las principales herramientas de políticas públicas en materia de lucha contra la pobreza. No se pretende examinar a detalle todos los programas sociales de reducción de la pobreza, sino identificar oportunidades y tendencias, así como algunas consideraciones relativas a estos mecanismos desde un enfoque de derechos humanos.
473. Ese enfoque debe ser entendido en dos dimensiones complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas; y por otra parte, los Estados deben desarrollar políticas públicas que tengan como objetivo la realización de estos derechos. La Comisión se referirá, en particular, a los avances y desafíos centrales de las principales medidas implementadas por los Estados para reducir la pobreza, y a la política fiscal como herramienta para combatirla.

### **A. Medidas adoptadas por los Estados para reducir la pobreza**

474. La CIDH ha recibido información sobre una serie de programas que se van implementando en la región en los años recientes con el objetivo de reducir la pobreza y la pobreza extrema. Entre estos, la modalidad más difundida en América Latina y el Caribe son los denominados Programas de Transferencias Condicionadas, en los cuales la transferencia monetaria o la

---

<sup>597</sup> CEPAL, De la Retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina. En dicho informe destaca que los planes de desarrollo en la región utilizan un lenguaje de derechos o colocan la observancia de los derechos humanos como uno de sus ejes centrales o soportes transversales.

prestación que se brinda con lleva una “condicionalidad” o “corresponsabilidad” de parte de los receptores<sup>598</sup>. Estas condiciones se encuentran relacionadas principalmente a la educación y la salud, como matricular a las niñas y niños en la escuela, la asistencia a un porcentaje de clases, la asistencia a controles médicos, entre otros.

475. Por ejemplo, en Belice se implementa el Programa *Building Opportunities for Our Social Transformation* (Construyendo Oportunidades para Nuestra Transformación Social), dirigido a cinco grupos poblacionales (mujeres embarazadas, niñas y niños de hasta 4 años de edad y en edad escolar, personas adultas mayores de 60 años y personas con discapacidad física) con condicionalidades relativas al cuidado de la salud de todos los grupos y, además, educativas en el caso de niños, niñas y adolescentes en edad escolar<sup>599</sup>.
476. Asimismo, Bolivia cuenta con el programa “Bono Juancito Pinto”, que entrega un bono a la madre, padre o tutor y cuya condicionalidad consiste en acreditar la asistencia escolar de al menos 80%. También se lleva a cabo el programa “Juana Azurduy de Padilla”, cuyas condicionalidades incluyen, entre otras, la asistencia a controles prenatales, tener un parto en un centro de salud, asistir a actividades educativas y cumplir con recomendaciones nutricionales<sup>600</sup>.
477. El principal programa de transferencia monetaria realizado por Brasil es el programa Bolsa de Familia (Beca Familia), en el cual la transferencia de ingresos se encuentra sujeta a la inserción y mantenimiento de niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años en los programas de educación pública, así como el acompañamiento de salud a mujeres embarazadas, madres lactantes y a los niños y niñas hasta los 7 años para la realización de exámenes prenatales, vacunación y vigilancia nutricional<sup>601</sup>.
478. De manera similar, Colombia informó a la Comisión sobre el Programa Familias en Acción, que “consiste en la entrega, condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa para complementar el ingreso y

---

<sup>598</sup> CEPAL, *Programa de Transferencias Condicionadas, Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. 2011.

<sup>599</sup> Ministry of Human Development, Social Transformation and Poverty Alleviation of Belize, *Belize’s Co-responsibility Cash Transfer Program: Building Opportunities for Our Social Transformation*

<sup>600</sup> En el marco de la preparación del presente informe, la CIDH realizó a una visita al Estado de Bolivia. Durante la visita, la Comisión sostuvo reuniones con autoridades estatales, las cuales proporcionaron información relevante acerca de los programas adoptados para la reducción de la pobreza y los avances obtenidos.

<sup>601</sup> Respuesta del Estado de Brasil al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No. 133 de 14 de abril de 2016.

mejorar la salud y educación de los menores de 18 años de las familias que se encuentran en condición de pobreza y vulnerabilidad”<sup>602</sup>.

479. En Centroamérica, Honduras indicó que cuenta con el “Bono Vida Mejor”, destinado a familias que viven en extrema pobreza, el cual consiste en transferencias monetarias condicionadas en materia de salud, educación y nutrición<sup>603</sup>. Panamá, por su parte, informó, entre otros, sobre el Programa “Red de Oportunidades”, que consiste en transferencias monetarias con la condicionalidad de que las mujeres embarazadas asistan a controles prenatales, y que los niños y niñas menores de 5 años asistan a las consultas para control de salud y crecimiento<sup>604</sup>.
480. En suma, los programas varían de un Estado a otro, y de la información recibida se desprende que si bien algunos están focalizados en personas que se encuentran en situación de pobreza, otros se enfocan en personas que se encuentran en situación de pobreza extrema o indigencia. Algunos programas, por su parte, se habrían diseñado con criterios de focalización geográfica, a fin de cubrir zonas de difícil acceso en cuanto a servicios sociales y con cifras de mayor índice de pobreza. Otras modalidades de programas se dirigen a la generación de capacidades.
481. La información disponible demuestra que las políticas sociales de la región reflejan una tendencia creciente a entender el carácter multidimensional de la problemática de la pobreza, buscando incorporar progresivamente la satisfacción integral de derechos económicos, sociales y culturales, desde una perspectiva asentada en la prestación de servicios a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida. Las políticas sociales se han enfocado, en particular, en personas, grupos y colectividades históricamente discriminadas.
482. Al mismo tiempo, la Comisión toma nota de algunos cuestionamientos que existen frente a la posibilidad de imponer condicionantes a la recepción de prestaciones brindadas por los Estados. En particular, se señala que “la imposición de condiciones atentaría al fundamento mismo de los derechos humanos, al exigir que las personas que viven en situación de pobreza deban demostrar (a través del cumplimiento de las condicionalidades) que

---

<sup>602</sup> Respuesta del Estado de Colombia al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No. 311/2016 de 14 de abril de 2016.

<sup>603</sup> Respuesta del Estado de Honduras al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota No. 179-DGPE/DPM-16 de 6 de abril de 2016.

<sup>604</sup> Respuesta del Estado de Panamá al cuestionario de CIDH: Pobreza y Derechos Humanos en las Américas. Nota AJDH-MIRE2016-21792 de 30 de marzo de 2016.

son “merecedoras” del disfrute de su derecho a la seguridad social”<sup>605</sup>, siendo que los derechos humanos son inherentes a la persona humana.

483. En similar sentido, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador ha señalado que, si bien los Programas de Transferencia Condicionada han significado un importante alivio a la pobreza extrema y en menor medida a la pobreza, frecuentemente se trata de programas con alto grado de institucionalidad, que requieren ser revisados para avanzar en acciones de corte universal y respetuosas del conjunto de derechos humanos<sup>606</sup>.
484. Otros desafíos en relación a la concepción de los programas de transferencia se refieren a la falta de participación efectiva en el diseño e implementación de éstos; el impacto diferenciado de la condicionalidad de las transferencias en mujeres; una alegada corrupción y manipulación política de fondos públicos destinados a estos programas; las dificultades en torno a su sostenibilidad por falta de recursos presupuestarios; necesidades de extensión de la cobertura; gastos administrativos para verificar la condicionalidad; el impacto sobre posibles consecuencias de las sanciones al incumplimiento de las condiciones; y falta de estadísticas e información en torno a los programas; entre otros.
485. En vista de ello, la CIDH desea enfatizar la necesidad de que las políticas públicas para reducir la pobreza incluyan de manera integral un enfoque de derechos humanos en todas sus etapas: diseño, planificación, implementación y evaluación. En ese sentido, es fundamental que se fortalezcan los marcos legales y normativos, a través del reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, con su institucionalización y determinación transparente de sus alcances concretos<sup>607</sup>.
486. Teniendo en cuenta los Principios Rectores sobre Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de la ONU, la CIDH considera que la aplicación de tres principios resultan especialmente importantes para superar los desafíos centrales que enfrentan estos programas: 1) la participación ciudadana; 2)

---

<sup>605</sup> CEPAL, De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos humanos en la protección social en América Latina. 2014, pág. 30.

<sup>606</sup> Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Notas para incorporar en el Documento de Pobreza y pobreza extrema en las Américas. 2017.

<sup>607</sup> Al respecto, ver ONU, Informe del Relator Especial sobre Pobreza Extrema y Derechos Humanos, Profesor Phillip Alston. A/HRC/32/31. 28 de abril de 2016.

el acceso a la información completa, previa y accesible; 3) la rendición de cuentas<sup>608</sup>.

487. Sobre el primer aspecto, la CIDH enfatiza que se debe garantizar el nivel más amplio de participación social de las personas, grupos y colectividades a los cuales estos programas están destinados y a las organizaciones de la sociedad civil que los representan. El principio de participación es clave en este contexto, requiriéndose la constitución de un mecanismo para identificar las necesidades y prioridades a nivel local y comunitario de las personas que viven en situación de pobreza<sup>609</sup>. Cuando no se facilita y asegura su participación en la adopción de decisiones y en el diseño e implementación de las políticas, sus necesidades e intereses pueden no ser considerados de manera confiable. De este modo, “la participación, cuando se realiza basándose en los derechos, brinda a las personas que viven en la pobreza la oportunidad de ser agentes activos de su propio destino”<sup>610</sup>.
488. Como ha indicado la ex Relatora Especial de la ONU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda, “la participación basada en los derechos pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en la pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan”<sup>611</sup>. En este sentido, para garantizar la participación activa, libre, informada y provechosa, deben establecerse estructuras de poder suficiente que permitan que la participación no sea vista como un mero trámite sino que tenga una influencia real<sup>612</sup>.
489. En cuanto al acceso a la información, la Comisión comparte lo indicado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador, al asegurar que el adecuado acceso a información pública es una herramienta clave para garantizar la participación ciudadana en las políticas públicas que implementen derechos económicos, sociales y culturales. De allí que es necesario contar con información completa, previa, accesible y culturalmente adecuada, que brinde elementos para la evaluación y

<sup>608</sup> ONU, Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos el 27 de septiembre de 2012. *Asamblea General*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr. 37-47.

<sup>609</sup> Víctor Abramovich, Los Estándares Interamericanos de Derechos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales, pág. 33.

<sup>610</sup> ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/23/36. 11 de marzo de 2013. párr. 21.

<sup>611</sup> *Ibid.*, párr. 17.

<sup>612</sup> ONU, Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Op. Cit., párr. 37.

fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente<sup>613</sup>. En similar sentido “los Estados han de hacer todo lo posible para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información que pueda ser de interés público [...] poniendo dicha información a disposición de la opinión pública e instituyendo los procedimientos necesarios [...]”<sup>614</sup>.

490. En tercer lugar, la CIDH considera que las políticas y programas implementados por los Estados deben incorporar mecanismos de rendición de cuentas para evitar posibles abusos o manipulación. En este sentido, la Comisión comparte lo indicado por la Magdalena Sepulveda al indicar que, con el fin de proteger frente al posible abuso y la mala administración, los programas de transferencia de efectivo deben disponer de mecanismos para la divulgación de información sobre cada una de las etapas de ejecución.
491. De ese modo, los beneficiarios y el conjunto de la sociedad pueden tener acceso a la información sobre el diseño de los programas, así como sobre la forma en que las autoridades cumplen con sus obligaciones<sup>615</sup>. La rendición de cuentas implica que la población tenga acceso a procedimientos e instituciones de reparación, así como a mecanismos que velen para que el Gobierno respete el derecho de acceso a la información, el derecho a la participación y los demás derechos involucrados<sup>616</sup>.
492. Finalmente, la CIDH considera que los Estados deben asegurar la incorporación de una perspectiva de género en todas sus políticas públicas con enfoque de derechos humanos y programas sociales. Ello constituye un paso clave para construir sociedades libres de discriminación y en donde se respetan y garantizan todos los derechos de las mujeres. Es necesario además evaluar periódicamente el impacto de las medidas que se adopten para asegurar su efectividad y el continuo avance de los derechos de las mujeres.

## **B. Política fiscal en el combate a la pobreza**

493. La pobreza y la pobreza extrema no pueden ser enfrentadas y erradicadas sin un marco amplio de políticas de carácter redistributivo que reduzcan

---

<sup>613</sup> OEA, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, OEA/Ser.L/XXV.2.1/GT/PSSI/doc.2/11, 11 de marzo de 2011, párr. 43.

<sup>614</sup> ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/23/36. 11 de marzo de 2013. párr. 28.

<sup>615</sup> Ibid., párr. 44.

<sup>616</sup> Ibid., párr. 65.

los niveles extremos de desigualdad socioeconómica que caracterizan la región. Si bien el crecimiento de la economía desempeña un papel clave en la reducción de la pobreza, por sí mismo es insuficiente para lograr su erradicación y generar cambios estructurales en materia de equidad<sup>617</sup>. Es preciso señalar, además, que las obligaciones de derechos humanos no establecen políticas fiscales específicas, sino que los diferentes tratados de derechos humanos disponen ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados en la formulación de estas.

494. Tomando en cuenta la obligación de los Estados de utilizar los recursos disponibles para realizar progresivamente los DESC, no es posible analizar los esfuerzos de los Estados por eliminar la pobreza sin tener en cuenta su política fiscal, entendida como la política de recaudación y asignación de los recursos públicos<sup>618</sup>. Cabe indicar que la CIDH llevó a cabo una audiencia temática sobre “Política fiscal y derechos humanos”, en el marco 156° período de sesiones en octubre de 2015, en la que abordó por primera vez la relación entre ambas áreas. Asimismo, en abril de 2016, se celebró un diálogo sobre “Política fiscal y derechos humanos en tiempos de austeridad”, auspiciado por la Unidad de DESC de la CIDH en el marco del 157° período de sesiones.
495. La CIDH considera que, al analizar la relación entre política fiscal y la pobreza, cabe mencionar al menos tres factores básicos. En primer lugar, la baja recaudación de ingresos públicos dificulta la capacidad de reducir las desigualdades sociales y regionales. A pesar de que los ingresos tributarios son el principal componente de los ingresos totales de la región, estos han sido insuficientes debido a la baja carga impositiva y también al perfil regresivo de algunos impuestos más importantes de los países. A eso se puede sumar numerosas deducciones de impuestos, exenciones y vacíos legales, así como la evasión, elusión tributaria y otras prácticas similares<sup>619</sup>.
496. Asimismo, según ha advertido la CEPAL, “el aumento de la eficiencia de la recaudación de impuestos exige que se vuelvan a examinar las moratorias fiscales, las exenciones y las prórrogas que benefician de forma desproporcionada a los sectores más acomodados de la sociedad”<sup>620</sup>. Los bajos niveles de recaudación de impuestos tienen un impacto desproporcionado en los sectores más pobres de la población y constituyen

---

<sup>617</sup> CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 2-3.

<sup>618</sup> Ibid., pág. 4.

<sup>619</sup> Ibid. pág. 5-6.

<sup>620</sup> CEPAL, De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos humanos en la protección social en América Latina. 2014, pág. 68.

un obstáculo para el financiamiento de políticas y programas<sup>621</sup>. Por ello, la CIDH considera que los Estados deben tomar medidas pertinentes para un análisis integral de las políticas fiscales<sup>622</sup>.

497. En segundo lugar, se ha informado que la existencia de regímenes tributarios regresivos impide una mayor contribución de la política fiscal a la reducción de la pobreza. Mientras los sistemas tributarios en América Latina aplican un 9% de las mejoras distributivas, en la OCDE el porcentaje es de 17% y en la Unión Europea es de 15%<sup>623</sup>. Es preciso señalar que “el impacto de la política fiscal y de los sistemas tributarios regresivos se hace evidente en las desigualdades entre grupos sociales, etarios, indígenas, afro-descendientes y no-indígenas, y entre habitantes de zonas rurales y urbanas”<sup>624</sup>.
498. En este sentido, en varios países de la región las personas en situación de pobreza no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal. Según ha advertido la ex Relatora sobre pobreza extrema y derechos humanos de la ONU, “los tipos impositivos altos para los bienes y servicios y los tipos bajos para los ingresos, la riqueza y la propiedad dan lugar a resultados injustos y discriminatorios”<sup>625</sup>.
499. Un tercer factor que limita el rol de la política fiscal en la lucha contra la pobreza es el gasto social insuficiente y mal distribuido. Si bien América Latina ha tenido notables progresos en aumentar el nivel y la progresividad del gasto social, este sigue siendo bajo para los estándares internacionales. Por ejemplo, el gasto social en la región es del 15% del PBI, 60% menos que el promedio de la OCDE<sup>626</sup>. Asimismo, como se ha mencionado anteriormente, las políticas y programas sociales en algunas ocasiones no cuentan con un enfoque de derechos humanos, de manera que no se han traducido necesariamente en la configuración de derechos.

---

<sup>621</sup> Ibid., pág. 67.

<sup>622</sup> Ver ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. párr. 62. CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 10.

<sup>623</sup> OCDE. Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe, 2017, pág. 35.

<sup>624</sup> CESR, ACIJ, CELS, Fundar, Dejusticia, Grupo Faro, IBP, INESC, [Política Fiscal y Derechos Humanos en las Américas: Movilizar los recursos para garantizar los derechos](#). Informe temático preparado con ocasión de la Audiencia Temática sobre Política Fiscal y Derechos Humanos, 156° Periodo de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Washington D.C., octubre de 2015, pág. 8.

<sup>625</sup> ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. párr. 47.

<sup>626</sup> CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 7.

500. En relación a este último factor, la Comisión observa un avance tanto en el reconocimiento constitucional de los derechos sociales, como en la adopción de un enfoque de derechos en la protección social, en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela<sup>627</sup>, entre otros. Además, la adopción de un enfoque de derechos en la protección social es clave, pues “la puesta en marcha de programas de protección social facilita el cumplimiento de una serie de derechos humanos, sobre todo los relacionados con el disfrute de los niveles mínimos esenciales de DESC”<sup>628</sup>.
501. La CIDH desea enfatizar que los derechos de participación, rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información, anteriormente señalados, son principios fundamentales plenamente aplicables a las políticas fiscales. De ese modo, deben implementarse en todo el ciclo de las políticas, desde la elaboración de los presupuestos y los códigos tributarios o la asignación de gastos hasta la supervisión y evaluación de las consecuencias<sup>629</sup>.
502. Por otro lado, no debe perderse de vista que los principios de derechos humanos constituyen un marco que apuntala las funciones clave de la política fiscal y la tributación. En este sentido, desde el enfoque de derechos humanos, resultan particularmente relevantes para la política fiscal los siguientes principios y obligaciones<sup>630</sup>: aseguramiento de los niveles mínimos esenciales; movilización del máximo de recursos disponibles para la realización progresiva de los DESC; realización progresiva y no regresividad de estos derechos; y el principio de igualdad y no discriminación<sup>631</sup>.

---

<sup>627</sup> CEPAL. Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización.

<sup>628</sup> CEPAL, De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos humanos en la protección social en América Latina. 2014, pág. 19.

<sup>629</sup> ONU. Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona. A/HRC/26/28. 22 de mayo de 2014. párr. 20.

<sup>630</sup> CESR, ACIJ, Dejusticia, Fundar, CELS, INESC, IBP. Comentarios al informe provisional “Pobreza, pobreza extrema y derechos humanos” de la CIDH. Febrero 2017, pág. 8-14.

<sup>631</sup> Véase ONU, Comité DESC. Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. E/C.12/GBR/CO/6, párr. 17.



CAPÍTULO 5  
ACCESO A LA JUSTICIA



## ACCESO A LA JUSTICIA

503. Las personas que viven en situación de pobreza o pobreza extrema generalmente enfrentan mayores obstáculos para acceder a la justicia, así como a los medios que le permitan la gestión efectiva para denunciar y exigir el cumplimiento de sus derechos. Las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos actúan como mecanismos para compensar situaciones de desigualdad material que afectan la defensa eficaz de los propios intereses.
504. Cabe precisar el alcance de los deberes estatales, y los principios que deben caracterizar la organización y prestación de este tipo de servicios, como herramienta indispensable para asegurar el ejercicio de los derechos humanos por los sectores excluidos o en situaciones de pobreza.
505. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha reconocido el rol esencial que le compete para asegurar el derecho de acceder a la justicia, lo cual se configura como una garantía fundamental, que cumple un rol esencial en el reconocimiento de todos los demás derechos tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales<sup>632</sup>.
506. Ese derecho está contemplado de manera específica en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. En los órganos del sistema interamericano se encuentra evidenciado a través del sistema de peticiones individuales, informes anuales, temáticos y de país, y en particular, de las Opiniones Consultivas emitidas por la Corte<sup>633</sup>.

---

<sup>632</sup> CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos, económicos y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr. 49.

<sup>633</sup> Igualmente, en el artículo 7, numerales c, d, e, f, g de la Convención de Belém do Pará se señala que los Estados Parte se encuentran obligados a incluir normas penales, civiles, administrativas y de otra naturaleza en su ordenamiento interno para prevenir, sancionar erradicar la violencia; a adoptar medidas de restricción al agresor, a abolir leyes vigentes, así como reglamentos y modificar prácticas consuetudinarias que “respalden la persistencia o tolerancia de la violencia contra la mujer”; a establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos y a “establecer mecanismos judiciales y administrativos que garanticen a la mujer víctima de violencia a una reparación y a medios de compensación justos y eficaces”.

507. El derecho internacional de los derechos humanos ha desarrollado estándares sobre el derecho a contar con recursos judiciales y de otra índole que resulten idóneos y efectivos para reclamar por la vulneración de los derechos fundamentales. En tal sentido, la obligación de los Estados es fundamentalmente positiva, de organizar el aparato institucional de modo que todos los individuos puedan acceder a esos recursos. A tal efecto, los Estados deben remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia<sup>634</sup>, y también asegurar el acceso a la información y, en ciertas circunstancias, el asesoramiento que requieran.
508. La CIDH ha observado como las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y en particular las mujeres en situación de pobreza, frecuentemente encuentran barreras adicionales para acceder a la justicia. Si se considera también la falta de recursos económicos, esas barreras configuran una doble discriminación que les impide acceder a remedios judiciales efectivos contra la discriminación o las violaciones de los derechos humanos de que son víctimas<sup>635</sup>.
509. En ese sentido, la Comisión comparte lo indicado por la ex Relatora de Naciones Unidas para la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, al indicar que el acceso a la justicia es fundamental para hacer frente a las principales causas de la pobreza, la exclusión y la situación de vulnerabilidad. Se hace necesario facilitar un recurso sencillo, rápido, efectivo y económico en sede administrativa y judicial, de manera que se garantice la efectividad de los programas y prestaciones de los derechos sociales a las personas que viven en situación de pobreza<sup>636</sup>.
510. Es común que la desigual situación económica o social de los litigantes se refleje en una desigual posibilidad de defensa en juicio. Un primer aspecto en relación con los alcances del derecho a acceder a la justicia está dado por los obstáculos económicos o financieros en el acceso a los tribunales, y por el alcance de la obligación positiva del Estado de remover esos obstáculos para garantizar un efectivo derecho a ser oído por un

---

<sup>634</sup> Corte IDH, Opinión consultiva N° 11/90, del 10 de agosto de 1998. Excepciones al agotamiento de los recursos internos; Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso *Fairen Garben y Solís Corrales*, ST de 15 de marzo de 1989, serie C, N° 6, párr. 93.

<sup>635</sup> CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos, económicos, sociales y culturales. estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr. 86. Ver, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, cit., párrafos 211, 212. Además, ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/67/278, 9 de agosto de 2012, párr. 18.

<sup>636</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, A/67/278, 9 de agosto de 2012, párr. 5.

tribunal<sup>637</sup>. En ese sentido, la obligación de proveer servicios de asistencia gratuita resulta un elemento fundamental para asegurar las debidas garantías procesales y la igualdad ante los tribunales de las personas que viven en situación de pobreza.

511. La Opinión Consultiva 11/90 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>638</sup> resultó la primera oportunidad en que el tribunal se refirió a la necesidad de remover obstáculos en el acceso a la justicia que pudieran originarse en la posición económica de las personas<sup>639</sup>. La Corte IDH reafirmó la prohibición de discriminar sobre la base de la condición económica de las personas y destacó 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>640</sup>.
512. En la Opinión Consultiva 18/03, sobre "Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados"<sup>641</sup>, la Corte estableció que la negativa a prestar un servicio público gratuito de defensa legal a las personas sin recursos, elemento necesario para acceder eficazmente a la protección judicial, constituye una vulneración del debido proceso. En ese documento, la Corte fijó el estándar referido en los siguientes términos:

---

<sup>637</sup> CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos, económicos y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, párr.48.

<sup>638</sup> Corte IDH. *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos* (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.

<sup>639</sup> La CIDH sometió a la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva por la que, entre otras cuestiones, inquirió si debía aplicarse el requisito de agotar los recursos jurídicos internos a un indigente que, debido a circunstancias económicas, no era capaz de hacer uso de los recursos jurídicos de su país. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafo 2.

<sup>640</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafo 22. En este punto, es dable destacar que esta jurisprudencia se extiende también a la vulneración de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o la ley, conforme a lo estipulado en el artículo 25.1 de la CADH. Asimismo, a pesar de reconocer la obligación positiva del Estado de garantizar el acceso a la justicia, la Corte solo avanzó hasta precisar que "las circunstancias de un procedimiento articular, su significación, su carácter y su contexto en un sistema legal particular, son factores que fundamentan la determinación de si la representación legal es o no necesaria para el debido proceso" (Opinión Consultiva OC-11/90, párr. 31).

<sup>641</sup> Corte IDH. *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18. El 10 de mayo de 2002, México sometió a la Corte IDH una solicitud de opinión consultiva sobre la "[...] privación del goce y ejercicio de ciertos derechos laborales [a los trabajadores migrantes,] y su compatibilidad con la obligación de los Estados americanos de garantizar los principios de igualdad jurídica, no discriminación y protección igualitaria y efectiva de la ley consagrados en instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos; así como con la subordinación o condicionamiento de la observancia de las obligaciones impuestas por el derecho internacional de los derechos humanos, incluidas aquellas oponibles *erga omnes*, frente a la consecución de ciertos objetivos de política interna de un Estado americano".

Se vulnera el derecho a las garantías y a la protección judicial por varios motivos: por el riesgo de la persona cuando acude a las instancias administrativas o judiciales de ser deportada, expulsada o privada de su libertad, y por la negativa de la prestación de un servicio público gratuito de defensa legal a su favor, lo cual impide que se hagan valer los derechos en juicio.”<sup>642</sup>

513. Desde hace dos décadas, la CIDH se ha venido refiriendo a la importancia de proveer servicios jurídicos gratuitos a fin de cumplir con el mandato de la Convención Americana<sup>643</sup>. La Comisión observó que los litigantes sin medios para contratar los servicios de un abogado de su elección deben esperar largos períodos hasta que haya un defensor público disponible, lo cual va claramente contra los dictados de la Convención Americana, específicamente en sus artículos 1.1, 8 y 24. Cuando es necesario para tener un acceso eficaz, que los demandantes deben estar representados por un abogado que pueda sustentar sus reclamos, por lo que debe aumentarse el número de defensores públicos disponibles, de manera tal que este servicio esté al alcance de toda persona que lo necesite<sup>644</sup>.
514. La jurisprudencia de la CIDH, además de establecer la obligación de brindar asistencia legal gratuita a las personas sin recursos<sup>645</sup>, especifica los criterios para determinar su procedencia en casos concretos. Así, la Comisión ha señalado los siguientes factores básicos: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada, b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso y c) la importancia de los derechos afectados<sup>646</sup>.

---

<sup>642</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-18/03, cit., párrafo 126.

<sup>643</sup> CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, 24 de abril de 1997, OEA/Ser.L/V/II.96.

<sup>644</sup> Ver al respecto, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador*, Cit., Capítulo III. Es dable citar aquí también el reciente informe Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia. Entre las conclusiones y recomendaciones en materia de administración de justicia, se establece allí la necesidad de “incrementar el acceso al patrocinio jurídico gratuito para mujeres víctimas de violencia y discriminación”. Cfr. CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, 18 octubre 2006 (OEA/SER.L/V/II., doc.67), Capítulo VI, párr. 51.

<sup>645</sup> Ver al respecto, CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 22 octubre 2002 (OEA/Ser.L/V/II.116), párrafo 236. Allí, por ejemplo, la Comisión reafirma la necesidad de garantizar un servicio de patrocinio jurídico gratuito en todo proceso tendiente a la determinación de derechos, estableciendo concretamente que: “...Tanto la Comisión como la Corte Interamericana han observado a este respecto que en los procesos penales y en los que se relacionan con derechos y obligaciones de carácter civil, laboral, fiscal o de otra índole, las personas indigentes tienen derecho a un abogado gratuito cuando dicha asistencia sea necesaria para un juicio justo...”.

<sup>646</sup> CIDH, *Informe sobre terrorismo y derechos humanos*, 22 octubre 2002 (OEA/Ser.L/V/II.116), párrafo 341.

515. La Comisión ha avanzado también en la identificación de ciertas acciones judiciales para cuya interposición y seguimiento ha considerado indispensable la provisión de asistencia jurídica gratuita, a fin de cumplir con el mandato de la Convención Americana y demás instrumentos vinculantes. El Informe de Fondo sobre el caso *Whitley Myrie*, establece que el Estado está obligado a proporcionar acceso efectivo a acciones constitucionales, lo que incluye el suministro de asistencia jurídica gratuita cuando las personas carecen de recursos para promoverlas por sus propios medios<sup>647</sup>.
516. Las mujeres pueden enfrentar graves dificultades para acceder a asistencia legal gratuita en los asuntos penales o civiles. Esto afecta especialmente a las que viven en pobreza y que son víctimas de delitos como la violencia doméstica. Así, en su informe "*Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*", la CIDH volvió a destacar la necesidad de paliar situaciones de desventaja económica y la consiguiente obligación de acrecentar la provisión de servicios de asistencia jurídica gratuita<sup>648</sup>.
517. En 2007, la CIDH aprobó un informe sobre "El acceso a la Justicia como Garantía de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales", evaluando que la ausencia de asistencia jurídica gratuita puede no ser el único obstáculo de tipo económico para acceder a la justicia. Así, los costos del proceso también resultan un factor a considerar<sup>649</sup>. En la sentencia del Caso *Cantos*<sup>650</sup>, la Corte Interamericana sostuvo que:

Esta disposición de la Convención [8.1] consagra el derecho de acceso a la justicia. De ella se desprende que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención (...) <sup>651</sup>

518. La Corte se abocó a decidir, entre otras cuestiones, si el monto que los tribunales argentinos le requerían al peticionario en carácter de tasa de

<sup>647</sup> CIDH, Informe Nº 41/04, Caso 12.417, Fondo, *Whitley Myrie*, Jamaica, 12 de octubre de 2004, párr. 67-70.

<sup>648</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, 2007, párr. 182.

<sup>649</sup> Corte IDH. Opinión Consultiva OC-11/90, cit., párrafos 29 y 30.

<sup>650</sup> Corte IDH. "*Caso Cantos*" Vs. Argentina. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

<sup>651</sup> Corte IDH. *Caso Cantos Vs. Argentina*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párrafo 50.

justicia<sup>652</sup>, al habersele negado el acceso a un beneficio de litigar sin gastos, resultaba compatible con los derechos consagrados en los artículos 8 y 25 de la CADH. La sentencia destacó:

La suma fijada por concepto de tasa de justicia y la correspondiente multa constituyen, a criterio de este Tribunal, una obstrucción al acceso a la justicia, pues no aparecen como razonables, aun cuando la mencionada tasa de justicia sea, en términos aritméticos, proporcional al monto de la demanda. Esta Corte considera que, si bien el derecho al acceso a la justicia no es absoluto y, consecuentemente, puede estar sujeto a algunas limitaciones discrecionales por parte del Estado, lo cierto es que éstas deben guardar correspondencia entre el medio empleado y el fin perseguido y, en definitiva, no pueden suponer la negación misma de dicho derecho (...)<sup>653</sup>.

519. Con miras a superar este tipo de obstáculos económicos, la CIDH ha comenzado a trazar los alcances de las respectivas obligaciones estatales, sea cuanto a procesos judiciales, sea en relación con el desarrollo de procedimientos de tipo administrativo. Así se ha manifestado en el Caso *Yean y Bosico*, en el cual la CIDH se refirió expresamente a la necesidad de fijar límites en materia de costos de los procesos, a fin de impedir la vulneración de derechos humanos fundamentales<sup>654</sup>.

520. Puesto que usualmente la mayor parte de las personas que viven en situación de pobreza se encuentran fuera de los centros urbanos, y muchos otros viven en zonas remotas de difícil acceso, la falta de sistemas judiciales accesibles constituye un obstáculo económico de gran relevancia para acceder a la justicia. Así, por ejemplo, la CIDH ha indicado que la insuficiente presencia de instancias judiciales y acompañamiento estatal implica que las víctimas tengan que emplear significativos recursos económicos y logísticos para interponer denuncias y participar en el procedimiento judicial<sup>655</sup>. La Comisión Interamericana remarcó la importancia de los dispositivos comunitarios – como los juzgados de paz y las defensorías comunitarias – y la necesidad de que estos cuenten con mecanismos y recursos que permitan garantizar su efectividad.

<sup>652</sup> Corte IDH. *Caso Cantos Vs. Argentina*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 53.

<sup>653</sup> Corte IDH. *Caso Cantos Vs. Argentina*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97, párr. 54 y 55.

<sup>654</sup> Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

<sup>655</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párr. 180.

521. En el mismo informe “Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas”, se focaliza las dificultades que enfrentan las mujeres afrodescendientes:

Las mujeres afrodescendientes ubicadas en zonas rurales marginadas, cohesionadas en grupos sociales pequeños, que aún mantienen sus idiomas, tradiciones y costumbres, y en ocasiones sus propios sistemas de justicia, deberán enfrentar problemas de accesibilidad geográfica, de falta de comunicación con los operadores judiciales en sus propios idiomas, de manejo del contexto, así como de falta de recursos económicos, similares a los que deben enfrentar las mujeres indígenas, y que en ocasiones, pueden configurar una doble discriminación, por ser mujer y por ser afrodescendientes. (...) Esta situación no dista de la que deben sufrir las mujeres afrodescendientes ubicadas en zonas urbanas, donde las dificultades para acceder a remedios judiciales efectivos están asociadas con su situación de marginalidad económica y con el color de la piel<sup>656</sup>.

522. La Corte Interamericana también se ha pronunciado sobre las condiciones de vulnerabilidad que limitan el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, y de los niños, niñas y adolescentes. En el caso *Furlán vs. Argentina*, un niño de 14 años sufrió una caída de un travesaño sobre su cabeza mientras jugaba en un campo de entrenamiento militar abandonado por el ejército. El padre del adolescente inició un proceso judicial para obtener el resarcimiento de los daños sufridos por su hijo, pero la demora excesiva en el trámite del proceso civil por daños y perjuicios contra el Estado afectaron de forma desproporcionada a la víctima, quien por su condición de discapacidad dependía de la oportuna respuesta de las autoridades judiciales para acceder al tratamiento médico.
523. En su análisis, la Corte recordó que “es directo y significativo el vínculo existente entre la discapacidad, por un lado, y la pobreza y la exclusión social, por otro”<sup>657</sup>. Atendiendo a la importancia de reconocer las necesidades específicas de ciertos sectores de la sociedad, como a los niños, niñas y adolescentes, y las personas con discapacidad, la Corte consideró que, si el paso del tiempo es determinante en la situación jurídica de las

<sup>656</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, párrafos 211 y 212. Al respecto, ver también CIDH, *Las mujeres frente a la violencia y la discriminación derivadas del conflicto armado en Colombia*, 18 octubre 2006 (OEA/Ser. I/V/II., doc. 67), Capítulos IV y V. F.

<sup>657</sup> Corte IDH. *Caso Furlan y Familiares Vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C No. 246, párrafos 72, 201 y 194.

personas, resulta entonces imperativo, que el proceso avance de manera diligente<sup>658</sup>.

524. Dado que la mayoría de las adjudicaciones y prestaciones sociales dirigidas a las personas que viven en situación de pobreza se dirimen generalmente en la esfera administrativa, resulta imperativo garantizar el acceso a la justicia y tutela judicial efectiva de derechos. Muchas de las políticas o programas sociales en curso no cuentan con un enfoque de derechos, y son considerados en su organización y funcionamiento como “medidas de beneficencia” o “beneficios asistencialistas”<sup>659</sup>. En este contexto, la actuación de las administraciones públicas ha quedado tradicionalmente inclinada a la selectividad política, aunque existan algunos controles institucionales<sup>660</sup>.
525. Así, la falta de recursos judiciales efectivos contra las consecuencias negativas de las políticas sociales, por ejemplo, en los sectores de salud, vivienda, educación, seguridad social y trabajo o bien contra las decisiones administrativas relativas a la asistencia social o migraciones, conlleva a que las personas no puedan obtener reparación en caso de que se violen sus derechos humanos. Eso representa un obstáculo al acceso a la justicia de las personas que viven en la pobreza y que se ven afectadas de manera desproporcionada por estas políticas<sup>661</sup>.
526. Otro aspecto examinado en la jurisprudencia del Sistema Interamericano es la existencia de criterios claros sobre el debido proceso legal en sede judicial, cuando se trata de derechos económicos, sociales y culturales. Hay una relación directa entre la idoneidad de los recursos judiciales disponibles y la posibilidad real de exigibilidad de ese grupo de derechos. Sobre el particular, tanto la Corte como la CIDH, han precisado aquellos elementos que componen el derecho al debido proceso consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana respecto a los procedimientos de índole social, que presentan algunas características diferenciales de otros procedimientos criminales o civiles.
527. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha identificado un principio de igualdad de armas como parte integrante del debido proceso legal, y ha delineado estándares con miras a su respeto y garantía. Este principio es sumamente relevante, por cuanto el tipo de relaciones reguladas por los derechos sociales suelen presentar y presuponer

---

<sup>658</sup> Ibid.

<sup>659</sup> CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, cit., párr. 95.

<sup>660</sup> Ibid.

<sup>661</sup> CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humano*, septiembre 7, 2007, párr. 31.

condiciones de desigualdad entre las partes de un conflicto (trabajadores y empleadores) o entre el beneficiario de un servicio social y el Estado prestador del servicio. Esa desigualdad suele traducirse en desventajas en el marco de los procedimientos judiciales.

528. La Comisión Interamericana ha remarcado que las particulares circunstancias de un caso, pueden determinar la necesidad de contar con garantías adicionales a las prescritas explícitamente en los instrumentos de derechos humanos, a fin de asegurar un juicio justo. Esto incluye advertir y reparar toda desventaja real que las partes de un litigio puedan enfrentar, resguardando así el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación<sup>662</sup>.
529. El derecho a la tutela efectiva de los derechos sociales exige que los Estados brinden mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de esos derechos, tanto en su dimensión individual como colectiva. Tradicionalmente las acciones judiciales tipificadas por el ordenamiento jurídico han sido pensadas para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. En algunos países del continente se han establecido acciones judiciales sencillas y rápidas para amparar derechos en casos graves y urgentes. Sin embargo, es frecuente que estas acciones no funcionen de manera adecuada para tutelar derechos sociales.
530. En ocasiones, ello sucede por la limitación en la posibilidad de accionar de grupos o colectivos de víctimas afectadas por las violaciones; o por las demoras burocráticas en los procedimientos judiciales que les hacen perder efectividad. También se han verificado en algunos casos problemas para acceder al ejercicio de estas acciones, porque se excluye la tutela de algunos derechos sociales que no se consideran derechos fundamentales, o porque se les impone requisitos procesales excesivos para su admisión.
531. El Sistema Interamericano ha intentado fijar algunos principios básicos que esas acciones de protección urgente deben cumplir para ajustarse a la Convención Americana. El derecho a la tutela judicial efectiva requiere también que los procedimientos judiciales destinados a proteger los derechos sociales, no presenten condiciones u obstáculos que le quiten efectividad. En ciertos casos hay fuertes obstáculos y restricciones para la ejecución de sentencias firmes contra los Estados, en especial respecto a sentencias que reconocen derechos de la seguridad social. La tendencia al uso de legislación de emergencia en esta materia limita la posibilidad de ejecutar obligaciones patrimoniales a los Estados, y suele otorgar

---

<sup>662</sup> Ibid., párrs.15-20.

privilegios exorbitantes para la administración frente a los titulares de derechos ya reconocidos en la vía judicial.

532. El artículo 25 de la Convención Americana establece el deber estatal de crear un recurso sencillo, rápido y efectivo para la protección y garantía de los derechos humanos. Así, los órganos del sistema han delineado estándares en relación con los alcances de tal obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Tanto la CIDH como la Corte han identificado la necesidad de proveer medidas procesales que permitan el resguardo inmediato e incluso cautelar o preventivo de los derechos sociales, a pesar de que el fondo de la cuestión pueda llegar a demandar un análisis más prolongado en el tiempo.
533. La CIDH ha determinado que el derecho a la tutela judicial efectiva requiere del acatamiento de las decisiones cautelares judiciales. Por lo tanto, el incumplimiento de dichas medidas también puede conllevar la vulneración de este derecho. La Comisión Interamericana también ha delineado un estándar relevante en relación con los límites del accionar exigible a las víctimas a fin de lograr el acatamiento de las mandas judiciales a su favor. Así, ha manifestado que los Estados deben garantizar el cumplimiento de dichas decisiones judiciales de forma inmediata y sin requerir a los afectados que impulsen acciones adicionales de acatamiento, sea en el ámbito penal, administrativo o cualquier otro.
534. En paralelo, la CIDH también ha sido enfática en cuanto a la necesidad de garantizar el cumplimiento de decisiones administrativas. Así ha considerado la necesidad de dotar de eficacia a los dispositivos utilizados por la Administración para lograr el acatamiento de las órdenes emanadas de las autoridades administrativas.

CAPÍTULO 6  
CONCLUSIONES Y  
RECOMENDACIONES



## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

535. Durante los dos años de estudios, reuniones, viajes y consultas para elaborar el presente informe, se empezaron a publicar estadísticas preocupantes que indican que la pobreza y la pobreza extrema habrían empezado a aumentar en el hemisferio.
536. Según la CEPAL, la pobreza habría crecido 4,1% en 2015 respecto al año anterior. Si se confirman esos números, se estaría retrocediendo en el camino recorrido en años recientes, cuando la región presentó los más grandes avances mundiales en el tema. La tendencia es alarmante. La región estaría caminando en el sentido contrario a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), aprobado por Naciones Unidas, cuya meta número 1 es erradicar la pobreza.
537. Las cifras sobre 2016 y 2017 aún están siendo sistematizadas, pero cabe registrar que otros organismos de Naciones Unidas, como la FAO y el PNUD, también han manifestado preocupaciones similares.
538. La CIDH considera que es oportuno el lanzamiento de este Informe, en su edición final, en el marco del 1er Foro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, realizado en Washington en diciembre del 2017.
539. La CIDH ofrece a los Estados miembros de la OEA, a los organismos multilaterales y a las organizaciones de la sociedad civil de todos los países un guión consistente de análisis y recomendaciones para enfrentar el tema con estrategias, políticas, programas y movilizaciones que impidan la regresión en un tema que es tan fundamental para garantizar el respeto a los derechos humanos de las poblaciones de la región.
540. La CIDH considera este informe como un paso más en los esfuerzos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para afrontar la situación de pobreza y pobreza extrema en las Américas, encaminados a mejorar y fortalecer la legislación, las políticas y acciones de los Estados dirigidas a abordar esta problemática y a garantizar que los derechos humanos de las personas que viven en esa condición sean debidamente respetados y protegidos.
541. De la información recibida a través de los distintos mecanismos de trabajo de la CIDH y, en particular, de la información recopilada como respuesta al

cuestionario emitido para el presente informe, de los diálogos y consultas con Estados, Sociedad Civil y Expertos en la materia, así como de las visitas de estudio realizadas para tal fin, la CIDH observa con preocupación que la persistente situación de pobreza y pobreza extrema se traduce en graves obstáculos para el goce efectivo de los derechos humanos en los países de la OEA.

542. En las visitas a países para obtener información, la CIDH ha constatado que las personas que viven en la pobreza enfrentan obstáculos de índole geográfica, económica, cultural y social para ejercer sus derechos. En muchas regiones, las personas en situación de pobreza, viven alejadas de los lugares de trabajo, de las plazas comunales, de los mercados y se les dificulta el acceso a los servicios públicos, tales como agua potable, saneamiento, red de energía, telefonía, centros de salud, escuelas y a las instituciones que prestan servicios sociales. Asimismo, en ocasiones, se ven expuestas a recorrer largas distancias y transitar por caminos, infraestructuras y carreteras en mal estado, poniendo en peligro su propia vida y la de sus hijos<sup>663</sup>.
543. Los obstáculos que deben enfrentar cotidianamente las personas, grupos y colectividades que viven en situación de pobreza se amalgaman entre sí, generando condiciones de trabajo degradantes y peligrosas; viviendas insalubres; alimentación inadecuada; riesgo a sufrir enfermedades que podrían ser prevenibles; exposición a la violencia; acceso desigual a la justicia; baja o ninguna participación en los procesos de toma de decisiones pertinentes a su condición; y muchas otra privaciones y carencias. Todos esos factores repercuten gravemente en el goce efectivo de sus derechos humanos.
544. En particular, la Comisión enfatiza que estos obstáculos se agravan en el caso de grupos históricamente discriminados, tales como las mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, migrantes, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, población LGBTI y personas mayores.
545. La CIDH concluye este informe con una serie de recomendaciones indicando la obligación de los Estados de adoptar pasos deliberados, concretos y orientados a cumplirlas para avanzar en la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema en las Américas.

---

<sup>663</sup> CIDH, Visitas a Bolivia, Guatemala, Paraguay y Guyana. Durante las referidas visitas la delegación pudo constatar como las distancias geográficas representan un obstáculo desproporcionadamente para las personas viviendo en situación de pobreza.

## RECOMENDACIONES

### 1. Igualdad y no discriminación

Los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales deben analizar y cambiar todas las leyes, normas, prácticas y políticas públicas que establezcan diferencias de trato, basadas en condiciones sociales o que puedan tener un impacto discriminatorio en los términos definidos en este informe. Así como adoptar las medidas y acciones necesarias, incluyendo la utilización de criterios de distinción objetivos y razonables, para garantizar condiciones de igualdad real para las personas, grupos y colectividades que viven en situación de pobreza. Eliminar estereotipos de discriminación relacionados con la situación de pobreza en la sociedad. El enfoque de género constituye un criterio transversal que es indispensable para valorar el cumplimiento de todas las medidas de combate a la pobreza.

### 2. Realización progresiva y no regresividad

Está vedado al Estado adoptar políticas, medidas y sancionar normas jurídicas que, sin una justificación adecuada y convincente, empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. El Estado tiene el deber de rendir cuentas sobre cómo se han movilizado, hasta el máximo, los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de esos derechos.

### 3. Acceso a la Justicia

Cabe a los Estados diseñar una política integral y coordinada, respaldada con recursos públicos adecuados, para garantizar que las personas viviendo en situación de pobreza y pobreza extrema tengan acceso pleno a una adecuada protección judicial. Crear instancias y recursos judiciales idóneos y efectivos en zonas rurales, marginadas y en desventaja económica, con el objetivo de garantizar acceso pleno a una tutela judicial efectiva, así como incrementar el número de abogados de oficio disponibles. Remover los patrones socioculturales discriminatorios que impiden el acceso pleno a la justicia, mediante programas de capacitación y políticas integrales de prevención.

### 4. Rendición de cuentas

Las políticas públicas destinadas a erradicar la pobreza y la pobreza extrema en las Américas deben ser sustentables y sometidas a mecanismos de evaluación y rendición de cuentas permanentes, en un escenario de amplia participación ciudadana y transparencia. Introducir procedimientos

que hagan efectiva la rendición de cuentas de todas las autoridades con responsabilidad en esas políticas, a partir de mecanismos de control internos y externos, favoreciendo de esa manera la institucionalidad democrática y la transparencia. Combatir con vigor la impunidad y la corrupción.

## 5. Enfoque en Derechos Humanos

Todas las políticas públicas para enfrentar la pobreza deben ser integrales, transversales y basadas en el enfoque de derechos humanos. Ese enfoque debe estar presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas social, fiscal, económica, comercial, tributaria, ambiental y, en general, para todo programa o medida que adopte el Estado en sus estrategias direccionadas a ese objetivo. Cabe dar continuidad y ampliar la cobertura de las políticas públicas que actualmente se encuentran implementando los Estados del hemisferio, incorporando siempre programas especiales que otorguen prioridad a la pobreza extrema. Las políticas fiscales deben constituirse como herramienta efectiva para superar la pobreza.

## 6. Participación democrática

Los Estados deben desarrollar estrategias coordinadas de forma intersectorial, articulando temas como salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación y seguridad social, orientadas a garantizar participación democrática y empoderamiento de las personas que viven en pobreza y pobreza extrema. Crear espacios para consultar las personas que acceden a programas de las políticas públicas para la satisfacción de sus derechos, a fin de tomar en cuenta sus experiencias y perspectivas, sin lo cual no se respetará el llamado enfoque de derechos humanos.

## 7. Derecho a la información y libertad de expresión

Los Estados deben adoptar programas encaminados a recopilar estadísticas desagregadas por género, edad, raza y etnia, situación de pobreza y pobreza extrema, y sistemas de indicadores con enfoque interseccional, que permitan realizar diagnósticos consistentes para orientar el enfrentamiento del problema. Promover el acceso y uso de medios y tecnologías digitales para que también las personas en situación de pobreza puedan difundir sus propios contenidos y recibir contenidos relevantes. Cerrar progresivamente la brecha digital existente entre la población con acceso a las tecnologías digitales y los sectores que aún no la tienen, sobre todo en términos de acceso a Internet y telefonía móvil.

## 8. Mujeres

Los programas y políticas de erradicación de la pobreza deben incorporar una perspectiva de género y abordar el carácter estructural y las diferentes dimensiones de la pobreza que afrontan las mujeres, en particular las indígenas, afro-descendientes, adolescentes embarazadas, migrantes, defensoras de los derechos humanos y las que viven en zonas rurales.

Las mujeres deben contar, en igualdad de condiciones, con oportunidades para acceder a un ingreso que mejore su condición económica. Cabe establecer programas de educación y sensibilización sobre corresponsabilidad en la crianza y cuidados del hogar, sin menoscabo de su autonomía en los ingresos. Así como adoptar medidas específicas para el reconocimiento de la contribución económica y social de las mujeres que llevan a cabo actividades no remuneradas en el ámbito doméstico, al interior de la familia o a nivel de la comunidad.

Asegurar acceso pleno a servicios de salud materna adecuados, incluyendo programas de educación integral sobre sexualidad en todos los niveles de la educación y en centros de salud que permitan la prevención y cuidados de la integridad, así como políticas para prevenir toda forma de violencia contra las mujeres.

## 9. Niños, niñas y adolescentes

En atención al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, los Estados deben considerar de forma prioritaria los impactos que la pobreza tiene en los mismos. Se recomienda fortalecer las políticas sociales de protección a las familias y ampliar su cobertura, así como de los sistemas nacionales de protección de la niñez y sus servicios a nivel local. En particular, la CIDH destaca la importancia de fortalecer la incorporación de estrategias de lucha contra la pobreza en los sistemas educativos y de salud.

De igual manera, los Estados deberán establecer políticas públicas dirigidas a prevenir la violencia sexual contra las niñas con un enfoque interseccional, tomando en consideración que distintos factores se combinan para acentuar la situación de riesgo: sexo, edad, raza, etnia, orientación sexual, identidad de género, y frecuente situación de pobreza, entre otros. Las niñas y las adolescentes enfrentan un riesgo particular a la violencia sexual en la familia, las escuelas y en centros de salud, entre otros espacios. En atención a estas consideraciones, los Estados deben analizar y cambiar sus protocolos para atender de forma debida los casos de embarazo infantil, así previniendo toda forma de revictimización, violencia, o trato cruel, inhumano y degradante.

## 10. Pueblos indígenas

La CIDH recomienda, para avanzar hacia la superación de la pobreza y la pobreza extrema en las comunidades indígenas de las Américas, la adopción de medidas multidimensionales para eliminar las brechas de desigualdad entre comunidades indígenas y no indígenas, en cuanto a los impactos de la pobreza y la pobreza extrema. El derecho a la tierra, en el ámbito de las comunidades indígenas, se constituye en un pilar central para sostenimiento de sus condiciones alimentarias básicas y también, para fortalecimiento de sus raíces culturales y de sus tradiciones ancestrales. Cuando estas se rompen, las comunidades indígenas son echadas en procesos de desagregación que agravan aún más las condiciones de pobreza.

## 11. Personas afrodescendientes

Los Estados están llamados a adoptar medidas de acción afirmativa que prioricen la inclusión de la población afrodescendiente en el mercado de trabajo, en todas sus instancias, y en los espacios educativos, en todos sus niveles, en los ámbitos público y privado. Asimismo, la CIDH insta a los Estados a seguir un enfoque étnico-racial en las políticas sociales de combate a la pobreza de manera que atienda la situación particular de los afrodescendientes y, en particular, de las mujeres, niños, y niñas. Sin campañas sociales de ámbito nacional, en carácter permanente, por todos los medios de comunicación, combatiendo las distintas formas de racismo, los obstáculos para lograr la igualdad de derechos seguirán fuertes, manteniéndose los niveles mayores de pobreza en que viven los afrodescendientes en todo el hemisferio.

## 12. Migrantes

Las normas y estándares del derecho internacional de los derechos humanos contemplan las necesidades especiales de protección que presentan los migrantes que se han visto forzados a salir de sus países de origen debido a amenazas para su vida, para sus familias, o para luchar en búsqueda de trabajos dignos. En lo que concierne al desarrollo de estándares, los órganos del Sistema Interamericano también avanzan de forma progresiva conceptos como el relativo al derecho a la vida digna, así como identificando diversas formas de tratos crueles, inhumanos y degradantes. Esos avances jurisprudenciales deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar si la migración de personas en situaciones de pobreza, se ha dado como consecuencia de vulneraciones a estos conceptos. La utilización de conceptos como el del derecho a la vida digna y la prohibición de tratos crueles, inhumanos y degradantes pueden ser la

base para prevenir la devolución o deportación de migrantes en situación de pobreza.

### 13. Personas privadas de libertad

Los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia legal a personas en privación de libertad preventiva o que cumplen condena, evitando que, por falta de condiciones económicas, dejen de acceder a mecanismos de revisión o beneficios que la legislación aplicable establezca. Es prioritario, también, identificar las enfermedades infecciosas desatendidas en el contexto carcelario, bien como regular mediante ley el régimen de visitas de forma tal que se promueva el mantenimiento de las relaciones familiares de las personas detenidas, con independencia de su condición socioeconómica.

La aplicación de medidas alternativas a la prisión preventiva debe respetar los criterios de igualdad material y es recomendable introducir programas que proporcionen empleo a las personas que estuvieron privadas de la libertad, en el sentido de contribuir para su reinserción social y protección contra la pobreza.

Tomando en cuenta las consecuencias diferenciadas que enfrentan las mujeres privadas de libertad, y las afectaciones que generan a sus hijos, los Estados deben contar con una perspectiva de género en la creación, implementación y seguimiento de políticas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva y fomentar la aplicación de medidas alternativas a la internación.

### 14. Personas con discapacidad

Toda estrategia relacionada con el tema de discapacidad debe tener como base el cambio de paradigma, de acuerdo al cual las personas con discapacidad dejan de verse como “sujetos de protección” para ser tratadas como “sujetos de derechos y obligaciones”. Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representen sean siempre consultadas a fin de realizar un examen sistemático de la legislación, las políticas y los programas a la luz del enfoque de derechos humanos. Hay que cambiar todas las leyes o programas que mantengan distinción, restricción o denegación de los derechos de las personas con discapacidad, garantizando su pleno derecho al trabajo, a la educación, a la vivienda, a seguridad alimentaria, a la vida cultural, a la salud, a la seguridad social y todas las dimensiones necesarias a la superación de condiciones de pobreza.

## 15. Grupos LGBTI

La orientación sexual y la identidad de género deben estar presentes en los sistemas nacionales de recolección de información, en las políticas públicas y en los programas sociales direccionados a la superación de la pobreza. Siempre en consulta con las organizaciones de la sociedad civil y personas afectadas, los Estados deben adoptar medidas garantistas, incluyendo cambios legislativos, que aseguren la protección social de las personas trans, lesbianas, gay, bisexuales e intersex, con especial énfasis en temas como el acceso a la educación, vivienda, trabajo, salud, seguridad social y vulnerabilidad a la violencia.

Las autoridades deben implantar medidas de carácter presupuestario para dotar a dichas políticas públicas de recursos acordes a la problemática, garantizando su efectividad para superación de la pobreza en esa parcela históricamente discriminada de la población.

## 16. Personas mayores

La CIDH insta a todos los Estados a ratificar la reciente Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de Personas Mayores; a adoptar reformas legislativas y crear mecanismos institucionales que busquen proteger los derechos humanos de este segmento históricamente discriminado; implantar programas de capacitación específica para funcionarios públicos; lanzar campañas en los medios de comunicación buscando sensibilizar a la sociedad; abstenerse de anular derechos adquiridos en el campo de seguridad social; orientar los órganos responsables por estadísticas a producir datos desagregados pertinentes a esta franja etaria y determinar que todas las políticas de salud, educación, cultura, trabajo, habitación y temas afines busquen contemplar las dificultades específicas de las personas mayores.