



Organización de los
Estados Americanos

Desigualdad e Inclusión Social en las Américas

14 Ensayos

Discriminación y exclusión

*Emilio Álvarez Icaza L.**

*Norma Colledani***

*Imelda González****

La realización de los derechos humanos sin discriminación alguna y centrada en la dignidad de la persona humana, constituye la premisa fundamental para la gobernabilidad democrática y el fomento del Estado Democrático de Derecho. En consecuencia, al constituir la discriminación y la exclusión social obstáculos para el goce y ejercicio efectivo de esos derechos, su erradicación, se ha transformado en un decidido compromiso de la OEA y ciertamente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

El derecho internacional y el interamericano han establecido el deber de los Estados de garantizar el ejercicio de los derechos humanos en condiciones de igualdad y libres de toda forma de discriminación. Los principios de la igualdad y no discriminación constituyen el eje central del SIDH, así como de sus instrumentos, entre ellos la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, entre otros.

De ahí la necesidad de que los Estados de las Américas contribuyan a la erradicación de la discriminación y la exclusión social, a través del efectivo cumplimiento de las obligaciones y los principios plasmados en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos. Ese cumplimiento debe expresarse en su legislación y mediante la adopción de políticas públicas y prácticas internas consecuentes con dichas obligaciones internacionales, concibiendo a las personas como sujetos de derechos, en cuyo centro radica inherente su dignidad humana.

1. DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y NO DISCRIMINACIÓN

Hoy en día democracia, igualdad real y derechos humanos, tienen un vínculo indisoluble. En efecto, como señalan la Carta Democrática Interamericana y la Carta Social de las Américas, la promoción y protección de los derechos humanos en condiciones de igualdad es requisito fundamental para la existencia de una sociedad democrática.

En ese contexto, estamos llamados a entender el movimiento en pos del goce efectivo de los derechos humanos como parte de un proceso de construcción social —que puede ser caracterizado como multidimensional en lo político, económico y social—, que nos exige concebirlos más allá de un principio de igualdad ante la ley. Es decir, se trata de un principio activo que supone una igualdad en su ejercicio. El gran brinco civilizatorio o democrático que significó concretar el principio de “igualdad ante la ley”, hoy se completa con otro brinco de similar importancia y trascendencia, que es el principio de “igualdad en el ejercicio de los derechos humanos”. Esto significa que el movimiento de los derechos humanos busca la inclusión social mediante la generación de las condiciones estructurales para que todas las personas ejerzan y gocen de sus derechos en condiciones de igualdad. La construcción social, jurídica y política de los derechos humanos es en sí un proceso de inclusión social, en particular para aquellos grupos de población menos favorecidos y/o excluidos.

De esta manera, en los actuales procesos de democratización de las sociedades del continente, se experimenta una tensión permanente entre la necesidad de generar dichas condiciones de igualdad y las realidades innegables de desigualdad y exclusión. En otras palabras, si bien se han instalado y se encuentran operativos mecanismos democráticos para superar dichas realidades y alcanzar un desarrollo humano sobre la base de un modelo de inclusión, no todas las personas ejercen todos los derechos humanos de los cuales son titulares en virtud de su dignidad intrínseca.

Es por ello que debe reconocerse enérgicamente como un principio rector de las agendas públicas en el hemisferio, avanzar en la realización de los derechos humanos y la consolidación del Estado Democrático de Derecho, en la eliminación de todas las formas de discriminación y de exclusión social, las cuales representan una negación de los valores universales; así como en el respeto y garantía de los derechos inalienables e inviolables de la persona humana. Para lograr lo anterior se necesitan acciones gubernamentales y políticas públicas diferenciadas y multidimensionales que atiendan y superen las desigualdades sociales, para que mediante la garantía del ejercicio de los derechos humanos sin discriminación promuevan la inclusión social.

La persistencia de realidades y prácticas discriminatorias, con fuertes raíces estructurales, normativas y culturales en los Estados y sociedades comprometidas con la agenda de los derechos humanos, constituye un obstáculo para su eficaz realización, al mismo tiempo que vacía de contenido y torna nulos en la práctica tales derechos. Solo una decidida política estructural de defensa y promoción de los derechos humanos, capaz de calificar las políticas públicas del desarrollo con criterios antidiscriminatorios, puede hacer posible garantizar el goce de los derechos humanos.

Esto requiere una visión de Estado de carácter constante, gradual y sistemática, así como de una política pública con enfoque de derechos humanos, que a lo largo del tiempo revierta las desigualdades y genere una mayor inclusión social en todas las esferas de la vida.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 1.1 dispone que los Estados partes de la Convención se comprometen a respetar los 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. Con base en lo anterior, cuando el ejercicio de los derechos humanos no está garantizado de *jure* y de *facto* bajo la esfera de su jurisdicción, los Estados partes, de acuerdo al artículo 2 de la referida Convención, se comprometen a adoptar medidas legislativas y de otro tipo necesarias para ponerlos en práctica.

Corresponde indicar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), ha desarrollado ampliamente el concepto de igualdad y no discriminación como corolarios del Sistema Interamericano de protección y garantía de los derechos humanos, tanto en informes de admisibilidad y fondo, como en informes temáticos. En efecto, a raíz de pronunciamientos de la CIDH, varios Estados han decidido adoptar legislaciones y políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia contra la mujer, modificar disposiciones de su ordenamiento que restringían indebidamente la libertad de expresión, restituir tierras ancestrales a pueblos indígenas o tribales, brindar tratamientos médicos adecuados y adoptar medidas para solventar la situación de discriminación histórica de la cual sectores enteros de sus poblaciones han sido objeto, entre otras.

En el mismo orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que existe un “vínculo indisoluble” entre la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos establecida en el artículo 1.1 de la Convención Americana y el principio de igualdad y no discriminación. Igualmente ha precisado el alcance del artículo 24 de la Convención (igualdad ante la ley) señalando que el mismo “prohíbe la discriminación de derecho o de hecho, no sólo en cuanto a los derechos consagrados en dicho tratado, sino en lo que respecta a todas las leyes que apruebe el Estado y su aplicación”.

La Corte Interamericana también ha afirmado que el mencionado artículo 24, interpretado en conexión con la obligación contenida en los

artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana, implica que el deber de garantizar “no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.”

En consecuencia, la CIDH y el propio SIDH han reconocido que la discriminación es un problema grave de derechos humanos, con repercusiones negativas para las personas y las comunidades, pues constituye un impedimento para el reconocimiento y goce de todos sus derechos humanos y, por ende, para su inclusión social y desarrollo humano y democrático.

2. LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y SUS MANIFESTACIONES

Desde una perspectiva de los derechos humanos, la exclusión social resulta inaceptable porque implica su negación que, además de impedir el desarrollo humano y obstaculizar la gobernabilidad democrática, supone la negación de la democracia y de la ciudadanía misma.

Como ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde el 2004, a través de su informe “La Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos”, la democracia es y debe ser un tipo de organización política de y para ciudadanos, lo que implica una democracia que no sólo se refiera a una ciudadanía política que sanciona el régimen, sino que también considere aspectos fundamentales de una ciudadanía civil, social y cultural, lo que se traduce en una ciudadanía integral y democrática que permite su empoderamiento mediante el reconocimiento, garantía, ejercicio y goce de sus derechos humanos lo que, por tanto, también resulta en un valioso indicador de la gobernabilidad democrática.

Una de las manifestaciones evidentes de la exclusión social se verifica en la discriminación estructural de ciertos grupos sociales, como las personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza, las personas

adultas mayores, los pueblos indígenas, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), las personas con discapacidad, las personas migrantes, la infancia, los jóvenes, las poblaciones callejeras, las personas víctimas de trata y explotación sexual, entre otros grupos. En ese sentido, la discriminación debe dejar de ser considerada solamente como una práctica cultural denigrante y concebirse como forma de desigualdad estructural, es decir, una relación social de dominio inaceptable que viola derechos humanos y que pone en situación de desventaja y desigualdad a grupos humanos completos, impidiéndoles el goce efectivo de sus derechos y su desarrollo humano.

En efecto, representaciones culturales, históricamente asentadas y socialmente compartidas como los estigmas y prejuicios, dan lugar a la desigualdad de trato padecida por los grupos discriminados y explican la desventaja social que padecen. De este modo, la desigualdad de trato posee una condición fundamentalmente cultural, aunque a la vez tiene poderosos efectos materiales en el ejercicio de los derechos humanos y la calidad de vida de las personas y grupos que la padecen.

A manera de ejemplo, la discriminación histórica que afecta a los pueblos indígenas de América se sustenta en construcciones ideológicas de dominación que asumen como “naturales” las desigualdades entre los grupos, y no refieren a que estas constituyen una consecuencia de una estructuración social dada. Los pueblos indígenas por sus características se sitúan entre los grupos históricamente discriminados, marcados por una supuesta inferioridad que ha contribuido a profundizar la desigualdad y la discriminación en el tiempo. La discriminación étnico-racial tampoco puede ser entendida sin los factores estructurales e históricos de su conformación. Así, la dominación colonial y la esclavitud de la que fueron objeto los pueblos indígenas y afrodescendientes, entre otros, son antecedentes que contribuyen a entender en perspectiva histórica los procesos actuales de exclusión económica, política y social.

La discriminación, como manifestación de la exclusión, no consiste meramente en una diferenciación intergrupal en un sentido horizontal, es decir en un proceso humano de conformación identitaria

a partir del contraste y la diferenciación con otros colectivos humanos, sino en el establecimiento de relaciones de dominio que se traducen en la violación de derechos de los grupos portadores de diferencias que son motivo de estigmatización y prejuicio.

No obstante los avances en la última década, algunos de ellos notables, el continente Americano es una de las regiones que padece los mayores niveles de desigualdad del mundo. La CIDH ha observado que esta situación, unida a los altos índices de pobreza y exclusión imperantes en la región, constituyen obstáculos que impiden el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, a la par de afectar negativamente la vigencia de numerosos derechos civiles y políticos, lo cual se manifiesta en el debilitamiento de las democracias de la región.

Por lo anterior, en el ejercicio democrático se debe partir de considerar que la desigualdad continúa siendo un eje central para abordar el diagnóstico sobre la vigencia de los derechos humanos en el Hemisferio y, por ello, debe constituir una cuestión que ocupe un espacio destacado en las políticas públicas de los Estados. Este es un desafío para los Estados en su conjunto, más allá de los gobiernos, de las instituciones y de los poderes públicos. Es un desafío al pacto social democrático.

Si bien durante los últimos años se consolidó un proceso de recuperación macroeconómica, siguen existiendo millones de personas que confrontan problemas de desempleo estructural, marginación social e inaccesibilidad a servicios sociales básicos, viviendo en la pobreza, extrema pobreza o exclusión social. Por ello continúan presentándose situaciones de desigualdad fáctica y jurídica que afectan a grupos tradicionalmente discriminados, tales como los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los homosexuales. Ante esta realidad hemisférica, que desafía las democracias de la región, se hace urgente y necesaria una reflexión desde la OEA en su conjunto, sobre cómo responder más eficientemente a los problemas referidos.

Como punto de partida para dicha reflexión, debe destacarse que la primera obligación de “efecto inmediato” derivada de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) consiste en garantizar que se

ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación.. Ello requiere que los Estados reconozcan y garanticen dichos derechos de igual modo para toda la población, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias, particularmente aquellas basadas en factores expresamente vedados como la raza, la religión o el origen social, la ideología, la edad, la orientación o preferencia sexual, entre otros. Esto también implica que los Estados reconozcan la existencia de sectores que se encuentran en desventaja y/o déficit en el ejercicio de diversos derechos y adopten políticas y acciones para garantizarlos.

Como valor agregado puede señalarse que los lineamientos para la elaboración de los indicadores de derechos humanos y los indicadores producidos tanto por la propia CIDH, como por el “Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador”¹, podrían resultar útiles para revelar información sobre la situación de los sectores sociales que padecen problemas graves de desigualdad estructural e inequidad y verificar la efectividad de las políticas implementadas por los Estados para garantizar a estos sectores el acceso a sus derechos sociales. Asimismo, podrían brindar información que permita identificar los recursos sociales e institucionales que en cada Estado se encuentran disponibles, a fin de que una persona individual pueda remediar problemas específicos de discriminación en el ejercicio de los derechos humanos.

De esta forma, resulta fundamental constatar los avances de cada Estado en el efectivo cumplimiento y dotación de derechos humanos a todas las personas, en especial las acciones que han implementado para el reconocimiento y extensión de tales derechos a aquellas personas pertenecientes a sectores históricamente discriminados. En consecuencia, debe tomarse como punto de partida la situación de desigualdad

1 Para mayor información sobre el “Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador” ver: [http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/fortalecimiento.asp#Protocolo de San Salvador](http://www.oas.org/consejo/sp/cajp/fortalecimiento.asp#Protocolo%20de%20San%20Salvador)

estructural en que viven vastos sectores sociales en las Américas, y considerar en relación con cada Estado los grupos y sectores que pueden padecer situaciones graves de desigualdad, que condicionen o limiten la posibilidad de ejercer sus derechos humanos.

En dicho marco, el empleo de la noción de igualdad material en pos de la inclusión social y la erradicación de la exclusión, supone una herramienta de enorme potencialidad para examinar las normas que reconocen derechos, pero también la orientación de las políticas públicas que pueden servir para garantizarlos o en ocasiones que tienen el potencial de afectarlos. Así, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha establecido que el Estado tiene la obligación de sancionar normas que protejan a personas que integran grupos que resultan en situación de vulnerabilidad o susceptibles de ser discriminados en sus derechos económicos, sociales y culturales, para que los protejan de esa discriminación, así como que cada Estado adopte medidas especiales que incluyan políticas activas de protección y no meras acciones compensatorias. Se sugiere, en consecuencia, establecer políticas igualitarias que consideren las especificidades de los grupos más desaventajados.

En suma, corresponde a los Estados determinar cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos humanos, y adoptar medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción para revertir la exclusión social o la discriminación que sufren como una de sus manifestaciones. Así lo ha establecido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda, a la salud pública, a la educación, a una vida libre de violencia, entre otros. De manera que, además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria —por ejemplo los habitantes de determinada

área geográfica del país, o las personas de determinado grupo etario— y fije medidas especiales o diferenciadas para afirmar y garantizar sus derechos en la implementación de sus políticas y servicios sociales. Esto significa reforzar, avanzar y consolidar las acciones de política con enfoque de derechos humanos.

Al respecto, es importante considerar que la obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, una de ellas es el tipo de información estadística que el Estado debe producir. La producción de información debidamente desagregada permite determinar a estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es sólo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria. A modo de ejemplo, la desagregación de los datos por sexo, raza o etnia constituye una herramienta imprescindible para iluminar problemas de desigualdad. Un principio básico y fundamental para el diseño de políticas públicas es conocer a qué población van dirigidas, dónde se encuentra, y cuáles son las necesidades específicas que se están atendiendo o los derechos que se están garantizando.

No menos importante es la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, cada vez más elaborados y consolidados, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos o el acceso al mercado de trabajo, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.

El principio de igualdad y no discriminación puede tener igualmente derivaciones en cuanto a los criterios con los que deberían distribuirse los presupuestos y el gasto social en el territorio del Estado. La discriminación en el acceso a derechos puede provenir, por ejemplo, de la

fuerte disparidad entre regiones geográficas postergadas. Los indicadores además debieran servir para identificar no sólo los grupos o sectores sociales discriminados, sino también las zonas geográficas desaventajadas. Diversos factores pueden provocar este tipo de asimetrías regionales, tales como la distribución de la infraestructura de servicios, la ausencia de empleos, problemas sociales y ambientales, condiciones climáticas, distancia de centros de mayor desarrollo y problemas de transporte público. Asimismo, procesos de descentralización administrativa sin los suficientes recursos —económicos y humanos— líneas de políticas y una buena articulación entre niveles de gobierno, pueden crear situaciones de inequidad en el acceso a servicios públicos de calidad equiparable entre los habitantes de diferentes regiones geográficas.

Como lo ha establecido la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en América Latina y el Caribe existen, con grandes diferencias entre países, sociedades con desigualdades en cuanto a medios, capacidades, redes de relaciones y reconocimiento recíproco. La conjunción de estructuras poco diversificadas y de baja intensidad en conocimientos e instituciones poco eficientes y muchas veces capturadas por los agentes de mayor poder económico y político conduce a una distribución primaria de recursos —aquella que surge del mercado— altamente desigual, y que a la postre supone la existencia de vastos sectores sociales que quedan excluidos del disfrute de sus derechos humanos. Es allí donde surge la obligación de los Estados de generar las condiciones necesarias para revertir esta desigualdad.

En suma, la visualización, consideración y análisis de los niveles de exclusión social, pueden transformarse en una herramienta para que los Estados de la región diseñen políticas públicas efectivas, dirigidas no sólo a revertirla y generar condiciones de igualdad, sino también a crear las condiciones que permitan el respeto y garantía de los derechos humanos como condición para el desarrollo de una sociedad democrática.

3. LA POBREZA COMO UN FACTOR DE DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN EN LAS AMÉRICAS

La Carta Democrática Interamericana indica que “la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados americanos”. Asimismo, dicho instrumento señala que la democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente. Igualmente afirma la obligación de los Estados Miembros de la OEA de 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.

La Carta Social de las Américas también señala que “la pobreza crítica constituye un obstáculo al desarrollo y, en particular, al pleno desarrollo democrático de los pueblos del Hemisferio y que su eliminación es esencial y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos.” Este instrumento regional además establece “la determinación y el compromiso de los Estados Miembros de combatir de forma urgente los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad, que afectan en distinta medida a los países del Hemisferio; de enfrentar sus causas y sus consecuencias; y de crear condiciones más favorables para el desarrollo económico y social con equidad para promover sociedades más justas.”

En un mundo cuya tendencia es hacia un alto nivel de desarrollo económico, medios tecnológicos y recursos financieros, millones de personas viven aún en la pobreza y la extrema pobreza y, por ende, sin poder acceder a la satisfacción de necesidades básicas que les permitan vivir de manera digna y desarrollarse integralmente; asimismo, con frecuencia sufren de exclusión social y están marginadas del poder y los procesos políticos, pues a menudo se ignora su derecho a participar de manera efectiva en los asuntos públicos.

Como ha señalado la Carta Social, es relevante para el desarrollo la adopción de políticas que promuevan la buena gestión pública, la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el trato imparcial de los ciudadanos ante la ley y la lucha contra la corrupción.

La OEA, mediante sus distintos organismos e instrumentos, ha establecido que los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo de los derechos humanos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales declaró en 2001 que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”. Es posible afirmar, sobre la base de esa definición, que la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente y una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad.

Resulta importante destacar que la pobreza también puede ser entendida como otra de las manifestaciones de la exclusión social, la cual es un fenómeno complejo y no se reduce a las condiciones de desventaja en la distribución de los ingresos y la renta. Junto con las condiciones

económicas de la desventaja que sufren grupos humanos completos, pueden registrarse las condiciones de discriminación que conforman culturalmente esa desventaja y la agudizan y la profundizan.

La aproximación a sectores especialmente discriminados ha llevado a considerar la relación que se establece entre dinámicas de discriminación y la pobreza, ya que donde prevalece la discriminación, es más frecuente la pobreza. De hecho, no será posible construir políticas coherentes contra la desigualdad y la pobreza sin integrar una estrategia contra la exclusión social. Por ello, tanto la pobreza como la exclusión plantean un desafío a los ideales de los derechos humanos.

Es por ello que las democracias americanas deben lograr que las demandas de justicia social sean resueltas bajo las reglas de un Estado Democrático de Derecho. Se trata de un reto fundamental que los americanos y las americanas sean conscientes de que sus DESC son una obligación exigible a sus Estados por medio de políticas públicas, medidas legislativas y un efectivo acceso a la justicia ante las instancias de los Estados.

Existe un consenso internacional que señala la erradicación de la extrema pobreza no sólo como un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de los derechos humanos. Por lo tanto, nada más actual que debatir sobre la contribución que la OEA puede brindar en el diseño de políticas públicas y la creación de estándares de realización progresiva y exigibilidad de los DESC.

En dicho marco es importante destacar que la Carta de la OEA 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 su artículo 3, la Carta identifica la eliminación de la pobreza crítica como parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y como responsabilidad común y compartida de los Estados americanos; la justicia y la seguridad social como bases de una paz duradera; y el reconocimiento de los derechos fundamentales de la persona humana sin distinción

de raza, nacionalidad, credo o sexo. En la misma línea, la Declaración Americana reconoce una variedad de DESC, por ejemplo la protección de la maternidad, el derecho a la educación, a los beneficios de la cultura y al trabajo y a una justa retribución, entre otros. Asimismo, el SIDH ha reiterado que la Declaración Americana tiene “plenos efectos jurídicos y es de cumplimiento obligatorio para todos los Estados miembros de la OEA”; principio aplicable en la esfera de los DESC.

Igualmente el Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos indica que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y 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”. Por su parte, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”, reconoce en forma expresa “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”.

En este orden de ideas, debe reafirmarse, como lo hace la Carta Social de las Américas, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos y su papel esencial para el desarrollo social y la realización del potencial humano; así como reconocer la legitimidad e importancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos para su promoción y protección.

Por su parte, corresponde indicar que la CIDH se ha referido directamente a esta temática desde el año 2001. Al respecto ha señalado que la violación de los DESC generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación

política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de losDESC , habrá un menor disfrute 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. Ello es lo que sucede cuando nos encontramos con una situación de pobreza extrema.

Cabe señalar que la CEPAL, ha establecido que aun cuando en la región se han realizado en el último decenio importantes avances hacia el logro de una mayor igualdad, dichos progresos son frágiles y que desafío del próximo decenio es transitar hacia una nueva combinación de estructuras e instituciones que generen niveles cada vez más altos de productividad e igualdad, en el marco de un desarrollo cuya sostenibilidad se juega en distintas esferas².

En ese marco, un primer paso fundamental es otorgar al grave problema de la pobreza su debida importancia y, por ende, visualización y prioridad. Una vez considerada la problemática como prioritaria, resulta pertinente trabajar en generar las condiciones necesarias para atender las necesidades básicas de las personas que viven en la pobreza y la pobreza extrema, así como generar las bases para la implementación de modelos de desarrollo sustentables con un enfoque de derechos humanos, mismos que no supongan una profundización de la exclusión social o de situaciones de discriminación.

Se ha indicado a nivel de la doctrina internacional que corresponde al Estado que padece la pobreza la obligación de prevenirla, evitarla y sobre todo combatirla adoptando todas las medidas razonables a su alcance y actuando con la debida diligencia.

En consecuencia, respecto a la problemática de la pobreza

2 CEPAL, “Pactos para la Igualdad, Hacia un Futuro sostenible”, Mayo 5-9. Disponible en http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf

—en particular pobreza extrema— resulta crucial profundizar una definición de las obligaciones internacionales que le correspondan a los Estados para luchar contra esta problemática. En vista de lo anterior, es pertinente definir las acciones de toda naturaleza que le correspondería adoptar al Estado para superar esta situación desde la perspectiva de los derechos humanos. La consideración de estas obligaciones puede, a su vez, traducirse en una herramienta capaz de generar políticas públicas y programas de desarrollo destinados a garantizar el goce efectivo de derechos económicos sociales y culturales a los habitantes del hemisferio. Esto en particular con las obligaciones que se derivan frente a grupos en situación de discriminación histórica, tales como niños, niñas y adolescentes, personas mayores, mujeres, afrodescendientes, pueblos indígenas, entre otros.

Al respecto, se ha establecido en los Principios Rectores sobre Pobreza Extrema de Naciones Unidas que los Estados deben velar porque en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, incluidas las medidas presupuestarias y fiscales, se tengan en cuenta datos desglosados e información actualizada sobre la pobreza. Los Estados deben asegurarse que se recauden y utilicen suficientes recursos para hacer efectivos los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Por lo tanto, las políticas fiscales, incluidas las que se refieren a la recaudación de ingresos, las asignaciones presupuestarias y los gastos, deben cumplir con las normas y los principios de derechos humanos, en particular la igualdad y la no discriminación.

Por otra parte, y en virtud de los nuevos desarrollos en el ámbito internacional, como se ha indicado en Naciones Unidas, los Estados tienen el deber, de acuerdo con sus obligaciones internacionales, de prevenir las violaciones de los derechos humanos por agentes no estatales, como las empresas, s. Cuando se trata de empresas transnacionales, todos los Estados pertinentes deben cooperar para asegurar que esas empresas respeten los derechos humanos en el extranjero, incluidos los de las personas y comunidades que viven en la pobreza. Corresponde indicar que el artículo 36 de la Carta de la OEA indica textualmente que: “las empre-

sas transnacionales y la inversión privada extranjera están sometidas a la legislación y a la jurisdicción de los tribunales nacionales competentes de los países receptores y a los tratados y convenios internacionales en los cuales éstos sean Parte y, además, deben ajustarse a la política de desarrollo de los países receptores”.

En suma, el cumplimiento de las obligaciones estatales por parte de los Estados de la región, tiene un impacto directo en la inclusión social de sus habitantes que se traduce en el desarrollo de los pueblos y comunidades, mediante el desarrollo integral de los seres humanos que alcanzan una vida digna superando la pobreza y la marginación.

CONCLUSIÓN

La discriminación y la pobreza constituyen el desafío principal de las democracias en el siglo XXI, por lo que el gran reto es entender que este es el siglo de la inclusión social y de la erradicación de todo tipo de discriminación y, en consecuencia, de la consolidación democrática, a fin de que todas las personas del continente ejerzan sus derechos en igualdad. Ello supone modelos de desarrollo que no impliquen la negación de derechos y que tengan una característica de sustentabilidad e integralidad.

Es importante reiterar la necesidad de acortar la brecha entre las distintas manifestaciones de desigualdad y exclusión social, y el goce efectivo de los derechos humanos como una condición de solidez y consolidación democrática. La promoción y observancia de los derechos humanos es consustancial a la consolidación de la democracia y para ello es necesario erradicar las barreras estructurales, legales, institucionales y prácticas de todo tipo que los habitantes de la región enfrentan para alcanzar la igualdad respecto del ejercicio, goce y disfrute de sus derechos humanos.

El diseño de intervenciones y acciones estatales para erradicar la discriminación en la ley y en la práctica contra los grupos históricamente discriminados y que viven en la exclusión social, se debe basar en un enfoque igualitario de ejercicio de derechos humanos y participación

política. Esto es fundamental para el desarrollo humano desde la perspectiva de la persona individual y para el desarrollo democrático en el hemisférico, con la adopción de un modelo basado en la inclusión y no discriminación en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Es esencial acompañar al movimiento de los derechos humanos que bregay lucha por la inclusión social de los amplios sectores marginados en nuestra región, lo que supone generar las condiciones para que la vida democrática se traduzca en una realidad que garantice a los habitantes del hemisferio el disfrute de sus derechos humanos, con la garantía de la igualdad y el pleno respeto de su dignidad humana.

* Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

** Especialista en Derechos Humanos

*** Especialista en Derechos Humanos