



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/49
11 de febrero de 2005

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
61º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

**Informe presentado por el Experto independiente encargado
de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza,
Sr. Arjun Sengupta***

* Este documento se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.

Resumen

En su resolución 2004/23, la Comisión de Derechos Humanos decidió prorrogar el mandato del Experto independiente sobre la extrema pobreza. Se nombró al Sr. Arjun Sengupta (India) como nuevo titular del mandato.

En el presente informe, el primero que presenta a la Comisión, el Experto independiente propone una definición de la pobreza y de la extrema pobreza, reflexiona sobre el vínculo que puede existir entre esa definición y los derechos humanos, y propone algunas medidas concretas que podrían contribuir de forma más eficaz a la erradicación de la pobreza sobre la base de la realización de los derechos humanos.

El Experto independiente propone las siguientes recomendaciones concretas cuya aplicación podría contribuir a la elaboración de estrategias de erradicación de la pobreza más eficaces:

- La extrema pobreza debería definirse como una combinación de varios factores -escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social- que incluyen las nociones de precariedad y privación de capacidades. Esa definición permitiría formular políticas específicas e integradas para cada uno de los factores mencionados.
- Sería preciso elaborar una resolución o una declaración donde se defina la pobreza como una violación o denegación de los derechos humanos, con las correspondientes obligaciones en materia de realización de los derechos humanos y de erradicación de la pobreza. De no disponer de un texto de esa índole habría que hacer de todos modos progresos sustanciales en la aplicación de medidas encaminadas a erradicar la pobreza sobre la base del papel instrumental que desempeñan los derechos humanos.
- En el ámbito nacional las medidas estarían encaminadas a lograr la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales para erradicar la pobreza y la exclusión social. En particular, deberían ponerse en práctica estrategias de creación de empleo sostenibles y específicas como medidas directas y eficaces para erradicar la pobreza. Para ello sería preciso elaborar estrategias nacionales de lucha contra la pobreza basadas en los derechos humanos.
- En el ámbito internacional, debería crearse un mecanismo para coordinar las actividades de cooperación en pro del desarrollo de los distintos gobiernos y organismos. A este respecto, cabe subrayar la función que desempeñan las instituciones financieras internacionales, incluso la posible modificación de sus estatutos, la adopción de un sistema de financiación abierto o de un servicio de financiación con fondos exigibles para las estrategias de lucha contra la pobreza basadas en los derechos humanos, la creación de un órgano independiente para supervisar cada una de las estrategias, así como el establecimiento de un servicio para financiar los planes de promoción del empleo de las personas pobres, marginadas y vulnerables.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
I. DEFINICIÓN DE EXTREMA POBREZA	3 - 22	4
II. EXTREMA POBREZA Y DERECHOS HUMANOS	23 - 35	10
III. MEDIDAS NACIONALES	36 - 45	14
IV. MEDIDAS INTERNACIONALES	46 - 52	17
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	53	20

INTRODUCCIÓN

1. Durante casi un decenio y a lo largo de diversos mandatos, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos han venido examinando la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza con objeto de estudiar su relación. En el marco de ese estudio se ha abordado el complejo problema que representa definir la extrema pobreza como privación de los derechos humanos a fin de comprender mejor las características y las causas de ese problema y, por consiguiente, hacerle frente de forma más eficaz. En este informe, presentado de conformidad con la resolución 2004/23 de la Comisión, el Experto independiente sigue profundizando en la labor anterior antes de proponer la adopción de medidas concretas, en el ámbito nacional e internacional, para la erradicación de la pobreza.

2. Sobre la base de planteamientos anteriores, en la primera sección se ofrece una definición de extrema pobreza que permitirá promover la adopción de medidas concretas para hacer frente al problema. En la segunda sección se estudia la relación entre la definición propuesta y los derechos humanos, y se indica una forma viable para vincular las cuestiones relativas a la erradicación de la pobreza a la realización de los derechos humanos. En la tercera sección se examinan las medidas que cabría adoptar en el ámbito nacional para erradicar la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos, mientras que la cuarta sección se centra en las medidas que cabría adoptar en el ámbito internacional para erradicar la pobreza y cumplir las obligaciones dimanantes de los derechos humanos en el marco de la cooperación internacional. En la última sección figuran las conclusiones y recomendaciones.

I. DEFINICIÓN DE EXTREMA POBREZA

3. Habitualmente se ha venido considerando que la pobreza es la falta de ingresos o de poder adquisitivo para atender las necesidades básicas. Esta escasez de ingresos puede considerarse en términos absolutos o relativos, según se entienda la noción de necesidades básicas.

Una interpretación absoluta y simple sería fijar la cantidad mínima diaria de ingesta de calorías que necesitaría para sobrevivir una persona razonablemente saludable, a la que se sumaría una cantidad mínima de productos no alimenticios que se consideren indispensables para llevar una vida social digna. Tras especificar esos elementos, sería posible determinar un umbral mínimo de gastos, y las personas que no pudieran rebasarlo se considerarían pobres. En ese caso tendría que ser posible comparar los umbrales de pobreza en el espacio y en el tiempo, así como la cifra de personas afectadas entre uno y otro país, y saber si un país se ha enriquecido o empobrecido con el transcurso del tiempo.

4. Otra de las opciones que ofrecería esta interpretación absoluta de la pobreza respecto de los ingresos sería fijar, previo acuerdo, el umbral de la pobreza en unos gastos per cápita, por ejemplo de 1 ó 2 dólares de los EE.UU. diarios como nivel comparable del poder adquisitivo. Con este enfoque se evitaría el difícil cálculo de la aportación mínima de calorías de los alimentos y del consumo mínimo de productos no alimenticios. No obstante, esto entraña aceptar como criterio para determinar el umbral de la pobreza en un país y en un momento determinado, un conjunto mínimo de productos básicos cuyo valor total pueda sufragarse con 1 ó 2 dólares de los EE.UU. diarios per cápita.

5. La pobreza respecto de ingresos también puede interpretarse de forma relativa. Las necesidades básicas pueden supeditarse a las normas socioculturales de un país, es decir, una persona cuyos ingresos cubran las necesidades de subsistencia y de consumo básico, puede considerarse pobre si esos ingresos no le permiten acceder a los bienes y servicios necesarios para satisfacer las normas socioculturales de su país. Por consiguiente, un grupo de personas puede considerarse pobre en su país, aunque en otro no se considere pobre o sea incluso relativamente rico según el criterio de los ingresos. Por ejemplo, un grupo de personas podría considerarse pobre en los Estados Unidos si sus ingresos no les permitieran acceder, en ese caso, a una vivienda mínimamente digna, con calefacción y saneamiento, o a ropa de abrigo o a servicios de transporte entre el lugar de residencia y el lugar de trabajo, aunque sus ingresos fueran más que suficientes para adquirir los productos alimenticios que aportaran las calorías necesarias así como los demás bienes de consumo esenciales. Con todo, la pobreza todavía estaría vinculada al acceso a bienes y servicios y, por tanto, a los ingresos o al poder adquisitivo, aunque el umbral de la pobreza en algunos países sería mucho más elevado que en otros, que serían los más pobres. La distribución de los ingresos sería otro de los criterios para la definición de la pobreza relativa. Por ejemplo, por consenso social, cabe considerar como relativamente pobres al 10% de las personas que se incluyen en el tramo inferior de la escala de distribución de ingresos. En algunos países europeos, se ha fijado el umbral de la pobreza en la mitad de los ingresos medios nacionales, por lo cual las personas que viven por debajo de ese umbral se consideran relativamente pobres.

6. Es importante conocer las características de esta pobreza relativa. En cuanto se abandona la noción absoluta de pobreza, se entra en el reino de las relaciones sociales, de la definición de las normas sociales y del acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer esas normas. La noción de exclusión social, que se volverá a abordar más adelante, es una ampliación de ese concepto relativo de la pobreza, excepto en el hecho de que va más allá del simple poder adquisitivo de bienes y servicios e incluye otros elementos que no abarca el concepto de ingresos¹.

7. 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. Dado que la pobreza se define en función del acceso a bienes y servicios y de su disponibilidad, la extrema pobreza significará 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. Por ejemplo, si el umbral de la pobreza se fija en 2 dólares de los EE.UU. de ingresos diarios per cápita, podría considerarse que 1 dólar diario es el umbral de la extrema pobreza. Por otra parte, si un grupo de personas se mantiene en la pobreza durante generaciones, cabe afirmar que sufre de pobreza crónica y, por tanto, de extrema pobreza. En términos relativos, las personas afectadas por la pobreza crónica durante generaciones pueden sufrir la rigidez crónica de determinadas normas sociales, porque la sociedad espera que se comporten de determinada manera o desempeñen determinada función que les resulta difícil abandonar y que difiere del comportamiento o de las funciones de las

¹ See Tony Atkinson, "Social exclusion, poverty and unemployment", presidential address to Section F of the British Association for the Advancement of Science, Annual Meeting, University of Leeds, September 1997 and Amartya Sen, "Social exclusion: concept, application, and scrutiny on 'Social Exclusion'", Social Development Papers No. 1, Asian Development Bank, June 2000.

personas que perciben ingresos superiores y constituyen el grupo social más numeroso. Por consiguiente, las personas afectadas por la pobreza extrema crónica tenderán a ser víctimas de la exclusión social.

8. No obstante, en los dos últimos decenios los debates sobre la pobreza se han ampliado y han ido más allá del criterio de los ingresos. Actualmente se estima que las personas que viven bajo el umbral de la pobreza sufren una privación extrema de "bienestar". Los ingresos son tan sólo uno de los elementos que constituyen el bienestar, y, lo que es más importante, desempeñan un papel instrumental para determinar la presencia de otros de esos elementos. En realidad, muchos observadores consideran que los ingresos son tan sólo una variable instrumental. No obstante, en teoría nada impide considerar que ejercen una doble función, como elemento constituyente y como agente instrumental. Podrían considerarse una variable sustitutiva de todos los elementos positivos de la vida que constituyen el bienestar y también podrían considerarse deseables de por sí, ya que representan el poder, la seguridad y el control de los recursos, aunque en realidad no se concreten esas ventajas. Con todo, en general, reviste mayor importancia su función instrumental. Un aumento de los ingresos tal vez no baste para mejorar los demás elementos que constituyen el bienestar, pero en la mayor parte de las situaciones es una condición previa indispensable.

9. Por ese motivo, en los documentos sobre el desarrollo se ha considerado la posibilidad de incluir entre los objetivos del desarrollo otros elementos del bienestar, además del aumento de los ingresos. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha expuesto de forma coherente los argumentos en los que se basa esta propuesta en sus informes sobre desarrollo² donde, con miras a elaborar un índice del desarrollo humano 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. En ese caso cabría considerar que la pobreza es una situación de privación del desarrollo humano, y la extrema pobreza es una forma grave o extrema de esa privación.

10. Amartya Sen expone las razones por las que debe considerarse que esos indicadores del desarrollo humano son elementos constitutivos de la noción de bienestar que, a su juicio, significa la capacidad de una persona para vivir la vida que desea, es decir, una vida que le permita "ser y hacer"³. El Sr. Sen demuestra ampliamente que esas ideas están profundamente arraigadas en nuestra tradición intelectual, desde Aristóteles a Adam Smith, así como en las opiniones de muchos otros filósofos, economistas y responsables de formular políticas posteriores. Él acuñó la expresión "capacidades" para definir la libertad o los medios que permiten llevar una vida plena en función de lo que cada persona elija ser o hacer. En ese sentido, cabe definir la pobreza como la privación de esa capacidad, y la extrema pobreza como la forma extrema de esa privación.

²See in particular, UNDP, Human Development Report 2000: Human Rights and Human Development.

³ Amartya Sen, Commodities and Capabilities, Oxford University Press, August 1999.

11. La definición de la pobreza como privación de las capacidades tiene múltiples dimensiones vinculadas a las libertades que toda persona identifica con su bienestar. Sin embargo, aún no ha sido posible elaborar una medida universalmente aceptada para esas capacidades. El intento más aproximado ha sido la elaboración de los índices de desarrollo humano. En los informes del PNUD se han identificado varios indicadores que representan determinadas libertades como elementos constitutivos de esa capacidad. Por ejemplo, se ha establecido que los índices de esperanza de vida y de mortalidad infantil son indicadores de la libertad para llevar una vida sana. Asimismo, los índices de alfabetización o de escolarización representan la libertad para acceder a la educación. Evidentemente, esos indicadores no reflejan todas las dimensiones de esas libertades específicas. El carácter multidimensional del concepto de capacidades tampoco queda plenamente representado mediante un promedio o índice combinado ni un conjunto de esos indicadores. Sin embargo, esos indicadores no menoscaban el interés del concepto de capacidad centrado en los distintos elementos de la libertad que se identifican con el bienestar si no que ponen de relieve las políticas, las medidas y los mecanismos sociales necesarios para ejercer esas libertades en cada contexto. También subrayan los procesos y los resultados de la evolución de los mecanismos y las políticas sociales haciendo hincapié en la doble función de las libertades como elementos constitutivos e instrumentales. Por ejemplo, la libertad para llevar una vida sana es un elemento constitutivo del bienestar de una persona. Aunque también es instrumental, ya que le permite disfrutar de otras libertades, entre ellas, la libertad para trabajar o la libertad de circulación. La educación es un elemento esencial del bienestar de una persona y permite asimismo el goce de la mayor parte de otras libertades a las que aspira un ser humano. Los ingresos también pueden considerarse como elemento constitutivo o como factor instrumental aunque, en la mayor parte de los casos, su papel instrumental es mucho más importante que su valor intrínseco.

12. En ese caso, la pobreza respecto de las capacidades significa la privación de las capacidades básicas y se considera uno de los elementos de la escasez de ingresos y de la falta de desarrollo humano. Habrá que determinar el nivel de los indicadores aplicables a la pobreza mediante algún tipo de consenso sobre el significado de la palabra "básicas", que variará de un país a otro. Al evaluar la pobreza, será conveniente tomar en cuenta los elementos y el nivel de la escasez de ingresos y de la falta de desarrollo humano así como su interdependencia.

13. Un tercer elemento de la noción de pobreza sería la exclusión social. Esencialmente distinto de la escasez de ingresos y de la falta de desarrollo humano, es un elemento esencial de la noción de "bienestar". Puede considerarse tanto como un elemento constitutivo, con un valor intrínseco, como un factor instrumental que determina el goce de otros elementos del bienestar. La exclusión social repercute en el nivel de los distintos indicadores del desarrollo humano y, con frecuencia, en el de los propios ingresos, así como los ingresos y el desarrollo humano influyen en la exclusión social.

14. El concepto de exclusión social se ha examinado minuciosamente en los documentos económicos y sociales franceses, y es un elemento fundamental de los debates en materia de política en la mayor parte de los países europeos⁴. Según la definición francesa, la exclusión

⁴ Draft paper prepared by Arjan de Haan and Amaresh Dubey for the international conference "Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy", Manchester, United Kingdom, April 2003.

social es la ruptura de los vínculos sociales necesarios para el desarrollo armonioso y ordenado de la sociedad. La Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo definió, en 1995, la exclusión social "como el proceso mediante el cual individuos o grupos son total o parcialmente excluidos de la plena participación en la sociedad donde viven".

Ese concepto se ha aplicado asimismo en muchos otros países para formular políticas y examinar los problemas de la vulnerabilidad y la inseguridad en distintos contextos. La exclusión social se ha considerado, básicamente, como el concepto contrario a la integración social, es decir, se estima que los pobres, los desempleados, las minorías étnicas y los grupos vulnerables han quedado "fuera" de la jerarquía social. Ya sea para identificar problemas o proponer soluciones, el análisis se ha centrado en el aspecto "relacional", es decir, en los vínculos que unen a los distintos grupos de individuos y en la forma en que interactúan los mecanismos, las instituciones y los agentes sociales para causar esa privación.

15. Ese aspecto relacional de la exclusión social da un valor particular al discurso sobre la pobreza. La escasez de ingresos y la falta de desarrollo humano se centran en la persona, mientras que la exclusión social se centra en sus relaciones sociales. Cuando una persona padece privaciones debido a la escasez de sus ingresos o a la incapacidad para alcanzar distintos niveles de desarrollo humano, su situación puede analizarse en términos de escasez de ingresos o de falta de desarrollo humano. En cambio, cuando esa privación obedece a la pertenencia a un grupo social determinado, es preferible analizar el problema en términos de exclusión social. En ese caso, las cuestiones pertinentes se refieren a la naturaleza y a las causas de la ruptura de los vínculos sociales, de la incapacidad del grupo para participar en la sociedad, de la discriminación que sufren o de la denegación de sus derechos en el marco del sistema jurídico vigente.

16. Evidentemente, se producirán superposiciones en los análisis de esas causas y efectos, ya que la escasez de ingresos y la imposibilidad de alcanzar el desarrollo humano se producen en un contexto social. No obstante, en el plano conceptual se trata de distintas esferas de análisis que conviene explorar debido a sus respectivas características. Por ejemplo, una privación como el hambre, o la imposibilidad de alimentarse, que se produce porque la persona no dispone de ingresos suficientes, porque ha aumentado el precio de los alimentos, o porque determinados factores externos han reducido el valor real de sus ingresos, puede analizarse mejor en términos de escasez de ingresos. La incapacidad de una persona para alimentarse debido a problemas de salud, desempleo, o carencia de las cualificaciones necesarias para encontrar empleo, corresponde al ámbito del desarrollo humano. No obstante, cuando el hambre se produce porque determinadas organizaciones sociales impiden que un grupo pueda acceder a los alimentos, aunque el país disponga de un suministro abundante, cabe hablar de exclusión social. Un ejemplo de este fenómeno, habitual en algunos países en desarrollo, es la discriminación que sufren las mujeres en el seno de las familias y que les impide un acceso equitativo a los alimentos.

17. Es importante subrayar las características específicas de este paradigma de exclusión social. Con mucha frecuencia, las formas de privación se describen como el hecho de "quedar excluido de" un servicio determinado. De poco serviría utilizar esa expresión si no se identificaran y subrayaran los aspectos del problema vinculados a las relaciones sociales como elementos diferenciales de otras causas de la privación. Evidentemente, resulta difícil identificar esas causas de forma separada ya que son interdependientes. En realidad, la escasez de ingresos

y la falta de desarrollo humano pueden entrañar exclusión social, del mismo modo que puede darse el caso contrario. No obstante, un minucioso análisis de las diferentes causas, en particular de las privaciones, puede ser muy esclarecedor y llevar a la aplicación de métodos más eficaces para abordar esos problemas.

18. En el presente informe del Experto, así como en los siguientes, se utilizará esta definición de pobreza: fenómeno que incluye la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social. La extrema pobreza se considerará una privación extrema, sobre la base de alguna definición consensuada de la gravedad de la situación, en particular cuando coexistan todos esos elementos de privación. Se hablará de pobreza crónica en el caso de personas que se vean afectadas tanto por la escasez de ingresos y la falta de desarrollo humano como por la exclusión social durante un período tan prolongado que haya permitido la fosilización de las relaciones sociales por lo cual, a juicio de los demás grupos, el grupo afectado debería permanecer de forma indefinida en la situación de privación y exclusión social. Ante esa situación habría que centrar más los esfuerzos en la aplicación de medidas que permitan poner término a la exclusión social que en la búsqueda de soluciones para los problemas de la escasez de ingresos y la falta de desarrollo humano, aunque ambos problemas merecen recibir una minuciosa atención.

19. Esa interpretación de la extrema pobreza no contradice otras definiciones. La definición más completa utilizada en los informes de derechos humanos sobre la extrema pobreza se basaba en el concepto de "precariedad"⁵, que combinaba el enfoque francés de exclusión social en función de la falta de participación y ruptura de los vínculos sociales, con otros factores económicos y sociales que impiden el goce de las libertades y los derechos humanos. En su informe final presentado en 1996 (E/CN.4/Sub.2/1996/13), Leandro Despouy, primer Relator Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, resumió ese concepto de este modo: "la precariedad es la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales (...) la precariedad conduce frecuentemente a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible" (anexo III). Los factores que "permiten a las personas y familias el asumir sus responsabilidades elementales" están directamente vinculados al acceso a los ingresos y al desarrollo humano. No obstante, también se incluyen aspectos relacionados con la exclusión social ya que las responsabilidades básicas conllevan una función social vinculada al goce de los derechos que deben ser reconocidos por la sociedad. La noción de pobreza crónica destaca el aspecto de exclusión social vinculado a la precariedad que "obstaculiza gravemente las posibilidades de las personas de recobrar sus derechos". No se perdería nada si se reformulara esa definición para abarcar la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano, y la exclusión social. Al contrario, esa reformulación permitiría mejorar considerablemente la pertinencia de la noción de "precariedad" en la definición de extrema pobreza.

⁵ Father Wresinski's statement before the forty-third session of the Commission on Human Rights, Geneva, 20 February 1987.

20. La privación de capacidades, que ya ha sido ampliamente aceptada en los documentos sobre el desarrollo humano, puede considerarse también simultáneamente como escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social. De hecho la definición que da Amartya Sen de capacidad, es decir, "la libertad para llevar una vida que la persona elija" es evidentemente multidimensional. Según esa definición, los ingresos y el desarrollo humano son elementos de la capacidad como variables constituyentes e instrumentales. Ambos tienen su propio valor intrínseco y un efecto recíproco en sus niveles. Si todos los elementos que constituyen una "vida deseable" pudieran especificarse como elementos del desarrollo humano, los ingresos tendrían solamente un papel instrumental. No obstante, mientras eso no sea posible, los ingresos deben considerarse como una variable representativa del conjunto de los elementos constitutivos no especificados.

21. Como la noción de capacidad presentada por el Sr. Sen es básicamente individualista, algunas veces se ha afirmado que la noción relacional de la exclusión social no está incluida en el concepto de precariedad. Sin embargo, el Sr. Sen ha negado categóricamente ese supuesto, alegando que había buenas razones para tener presente la exclusión social y que, en ese sentido, podría estar directamente vinculada a la privación de capacidades⁶. El Sr. Sen se remite a la definición de privación de Adam Smith, a saber, la incapacidad de aparecer en público sin sentir vergüenza, que demuestra que la privación de capacidades es una forma de exclusión social. Además, la exclusión social puede entrañar otras privaciones, por ejemplo, la exclusión del mercado de trabajo, que conlleva el empobrecimiento y redundante en otras privaciones. El Sr. Sen sostiene que la exclusión social puede, por ello, ser considerada simultáneamente como elemento constitutivo e instrumental de la privación de capacidades.

22. A los efectos del presente estudio, basta indicar la convergencia de esas definiciones y reconocer que la noción de extrema pobreza que abarca, en su forma grave y crónica, la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social, es congruente con el enfoque basado en la capacidad que, según el Sr. Sen, incluye todas las formas de privación, incluida la exclusión social. Tras haber identificado los tres elementos fundamentales de la definición de extrema pobreza (que desempeñan simultáneamente un papel constitutivo y un papel instrumental) cabe examinar los factores específicos.

II. EXTREMA POBREZA Y DERECHOS HUMANOS

23. Antes de establecer un vínculo entre nuestra definición de extrema pobreza y los derechos humanos, tal vez resultaría útil examinar el valor añadido de ese ejercicio. En lugar de considerar la extrema pobreza como un simple problema socioeconómico que puede resolverse mediante las políticas habituales, sería mejor realizar un análisis basado en los derechos humanos que permitiría comprender mejor la naturaleza de la extrema pobreza y aumentar las posibilidades de erradicarla mediante las políticas adecuadas. La referencia a los derechos humanos es indudablemente atractiva, ya que el hecho de considerar que la pobreza es una violación de los derechos humanos permitiría movilizar la opinión pública y favorecería la adopción de políticas apropiadas, en particular por los gobiernos de los países democráticos.

⁶ See Amartya Sen, *op. cit.* at note 1.

No obstante, más allá de la retórica, sería necesario examinar minuciosamente el concepto que propone que la erradicación de la pobreza está vinculada a los derechos humanos y que, por consiguiente, entraña obligaciones vinculantes.

24. En efecto, la consecuencia de elevar un objetivo deseable al rango de derechos humanos es esencialmente que deben hacerse cumplir las correspondientes obligaciones. Se ha reconocido que el goce de los derechos humanos es un objetivo sumamente valioso al que todos los miembros de la sociedad tienen derecho como seres humanos. Los agentes sociales -personas, instituciones, empresas y gobiernos- que representan al Estado tienen toda la obligación de velar por que las personas disfruten de sus derechos. Se considera que el Estado debe asumir en primer lugar esa obligación y debe adoptar las leyes y los mecanismos necesarios para influir en el comportamiento de otros agentes y garantizar la protección, el respeto y el ejercicio de los derechos humanos.

25. Como las obligaciones en materia de derechos humanos son vinculantes, es preciso establecer mecanismos para hacerlas cumplir. La responsabilidad de quienes tienen ese deber es esencial para el ejercicio de los derechos humanos, y debe asumirse mediante medidas legislativas o ejecutivas, órganos o comités especiales, nacionales o internacionales, e incluso mediante la presión de los pares y acciones del público, además del sistema judicial.

26. Al ratificar los instrumentos internacionales de derechos humanos los Estados Partes, así como las instituciones internacionales y otros organismos, asumen el deber de proteger, promover y hacer respetar los derechos humanos. En ese proceso pueden tropezar con dificultades ya que en la realización de los derechos humanos inciden muchos factores y las acciones y las políticas de agentes, como el Estado o las instituciones internacionales, no dan siempre los resultados buscados. Sin embargo, una obligación vinculante significa que esos agentes deben poder demostrar que no han escatimado esfuerzos para hacer que se respeten esos derechos adoptando, de forma separada o conjunta, políticas y programas que tengan las máximas probabilidades de lograr los resultados buscados.

27. Es evidente que si se pudiera asimilar la erradicación de la extrema pobreza a la realización de los derechos humanos se fomentaría la movilización de considerables esfuerzos internacionales en esa dirección. Para ello, primero sería necesario determinar que la extrema pobreza está directamente vinculada al incumplimiento de los derechos humanos. Se está manteniendo un amplio debate para determinar si la extrema pobreza puede describirse como una violación de los derechos humanos o si es una situación causada por las violaciones de esos derechos. Esas propuestas divergen no sólo respecto de la naturaleza de las características de la extrema pobreza sino también de las correspondientes obligaciones y repercusiones en materia de política general. Si cabe determinar que la extrema pobreza constituye en sí misma una violación de los derechos humanos, en ese caso, los Estados afectados y la comunidad internacional tienen la obligación de hacer cuanto esté en su mano para erradicarla. El debate se centrará entonces en la cuestión de determinar qué políticas tienen más posibilidades de promover la erradicación de la pobreza y, de no adoptarse esas políticas, qué organismos son responsables y qué medidas cabe adoptar para compensar lo que han dejado de hacer los respectivos responsables. En cambio, si la extrema pobreza está vinculada a situaciones creadas por el incumplimiento de los distintos derechos humanos, las obligaciones se referirán a la realización de esos derechos. Sin embargo, no se tiene la certeza de que esto baste para erradicar la extrema pobreza.

28. En esta última propuesta, los derechos humanos adoptan un papel instrumental, ya que crean una situación de bienestar para las personas acreedoras a los derechos y promueven la erradicación de la extrema pobreza. En la propuesta anterior, los derechos humanos son elementos constitutivos del bienestar, pues se identifican con la erradicación de la extrema pobreza. Si la obligación de erradicar la pobreza dimana de la función instrumental de los derechos humanos, la realización de esos derechos no impedirá que otros factores o variables obstaculicen la erradicación de la pobreza, y el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos que incumben a los organismos públicos y a la comunidad internacional no se traducirá necesariamente en la formulación de políticas que permitan hacer frente a esas otras variables. No obstante, si los derechos humanos se consideran elementos constitutivos del bienestar, las obligaciones correspondientes abarcarán todas las políticas necesarias para erradicar la pobreza.

29. Por consiguiente, la comunidad de derechos humanos quisiera que la extrema pobreza se considerara una violación o una negación de los derechos humanos en el sentido constitutivo. Aunque, lógicamente, la equivalencia entre esos dos conceptos no es muy clara. Dos conceptos o categorías A y B pueden considerarse equivalentes si satisfacen la relación binaria "si y sólo si" o si satisfacen las condiciones necesarias y suficientes para su recíproco cumplimiento. El concepto de extrema pobreza y el de violación o denegación de los derechos humanos se considerarían equivalentes si una violación de los derechos humanos bastara para causar la extrema pobreza y si la extrema pobreza entrañara también una violación de los derechos humanos. Esa equivalencia no podría establecerse si la extrema pobreza pudiera existir sin una violación de los derechos humanos. No obstante, cabe demostrar, tanto de forma empírica como racional, que una violación o negación de los derechos humanos podría causar una situación de extrema pobreza. Con todo, la realización de los derechos humanos puede considerarse importante, incluso determinante, para la erradicación de la pobreza, y los programas de lucha contra la pobreza pueden basarse en los derechos humanos, es decir, adoptar un enfoque que permita su realización.

30. La pertinencia de las nociones de violación o denegación ha sido con frecuencia objeto de debate, aunque esas nociones no son realmente pertinentes cuando se considera que los derechos humanos desempeñan su papel instrumental. En cambio, si la realización de los derechos humanos se considera un elemento constitutivo del bienestar, las obligaciones dimanantes de una violación serán distintas de las que se derivarán de una denegación de los derechos humanos. En caso de una violación, las entidades a quienes incumbe la obligación -el Estado o las instituciones internacionales- aplican deliberadamente políticas encaminadas al logro de otros objetivos que causan una situación de extrema pobreza; en ese caso, cabría aplicar algún tipo de sanción tras la adopción de esas medidas por los agentes, e incluso sería pertinente una indemnización. En cambio, si la negación de los derechos humanos es la causa de la extrema pobreza, sin que los agentes desempeñen una función activa o tengan motivos para crear esa situación, sus obligaciones se reducirían esencialmente a la elaboración de un programa para promover y hacer respetar los derechos humanos, lo que facilitaría la erradicación de la extrema pobreza.

31. La definición de extrema pobreza como fenómeno que integra la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social sería plenamente compatible con la definición de precariedad del Padre Wresinski. También debería ser posible demostrar que la realización del conjunto de derechos humanos facilitaría la erradicación de la precariedad y, por tanto,

la erradicación de la extrema pobreza. Sin embargo, resultaría difícil establecer la equivalencia entre ausencia de precariedad y derechos humanos. Es razonable considerar que la ausencia de precariedad puede ser una consecuencia del ejercicio de los derechos humanos, pero no es posible afirmar lo contrario. En realidad, es posible que una persona no se halle en un estado de precariedad y que no disfrute del conjunto de los derechos humanos. En consecuencia, tal vez no sea posible, en el marco del actual sistema de derechos humanos, vincular la precariedad o la extrema pobreza a la falta de respeto de los derechos humanos, como quisiera la comunidad de derechos humanos. Para ello, la ausencia de precariedad debería reconocerse como un derecho humano propiamente dicho, cuyo ejercicio sólo podría garantizarse mediante la presión de la opinión pública internacional y a través de un instrumento internacional, a saber, un tratado, un pacto, una resolución de las Naciones Unidas adoptados por consenso.

32. Cabe hacer la misma afirmación en el caso de la privación de capacidades. La extrema pobreza como fenómeno que integra la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social puede definirse como una privación extrema de capacidades. No se puede argumentar de forma razonable que la privación de capacidades equivalga a una denegación de los derechos humanos, a menos que las libertades de las que no se puede disfrutar cuando existe una privación de capacidades se identifiquen con derechos humanos o se consideren como tales. De hecho, tanto en los documentos referentes a la noción de capacidad como en los debates sobre derechos humanos, se ha tratado de demostrar que los derechos humanos serían esencialmente libertades fundamentales a las que tendrían derecho todos los seres humanos. En ese sentido, la privación de capacidades podría considerarse una denegación de los derechos humanos. El único problema sería que esas libertades deberían ser reconocidas como derechos humanos mediante un "procedimiento reglamentario". Actualmente las normas internacionales de derechos humanos sólo reconoce algunas de esas libertades como derechos humanos, en particular los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La noción de capacidad es mucho más amplia, y abarca todos los tipos de libertades necesarias para que una persona pueda llevar una vida digna. Las capacidades fundamentales que corresponden a la noción de extrema pobreza serían sólo un subconjunto de las capacidades totales. Si se considera que en ese subconjunto se incluyen las libertades actualmente reconocidas como derechos, en ese caso, la extrema pobreza, o la privación de las capacidades fundamentales podría asimilarse a una denegación de los derechos humanos.

33. En las normas internacionales de derechos humanos está sobradamente reconocido el derecho al desarrollo, adoptado en la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986 y reafirmado por consenso internacional en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993⁷. Se trata del derecho a un proceso de mejora del bienestar en el contexto de la realización del conjunto de libertades fundamentales y derechos humanos. Cabe considerar que la situación de extrema pobreza es, en ese caso, una negación o violación de ese derecho para un grupo de personas que la sociedad considera pobres. El derecho al desarrollo es aplicable a todas las personas, y, en particular, a quienes, por consenso social, se considera pobres. La negación de ese derecho les sume en la extrema pobreza, es decir, sufren simultáneamente la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social.

⁷ See the reports of the independent expert on the right to development, available at <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/mdev.htm>.

34. Aunque el derecho al desarrollo ha sido reconocido en resoluciones de las Naciones Unidas, incluso en la Cumbre del Milenio de 2000, todavía no se ha llegado a un consenso sobre el contenido del mismo ni sobre la naturaleza de las obligaciones correspondientes, y todavía prosiguen los debates sobre esta cuestión en la comunidad internacional. Sin embargo, si se llegara a un consenso, se podría satisfacer directamente la demanda de quienes desean que la extrema pobreza se considere como una denegación de los derechos humanos.

35. No obstante, la comunidad internacional no precisa esperar a que se alcance ese consenso antes de dar respuesta al desafío que supone la erradicación de la extrema pobreza mediante programas basados en los derechos humanos. Es posible demostrar que la realización de los derechos humanos -civiles, políticos, económicos, sociales y culturales- es sumamente importante para erradicar la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social y, por consiguiente, la extrema pobreza. A fin de elaborar esos programas, habrá que definir las obligaciones de los distintos responsables y adoptar medias aplicables en el ámbito nacional e internacional. Como antes se ha indicado, los derechos humanos entrañan obligaciones para los Estados y para la comunidad internacional (integrada por los Estados y las instituciones internacionales). En las dos secciones siguientes se examinarán respectivamente las medidas nacionales e internacionales que cabe adoptar para erradicar la extrema pobreza en el marco de las obligaciones dimanantes de los derechos humanos.

III. MEDIDAS NACIONALES

36. Existen numerosos documentos sobre los programas económicos que los Estados pueden adoptar para erradicar la pobreza, a través de medidas gubernamentales directas y también de forma indirecta influyendo en otros agentes mediante incentivos o elementos disuasivos. La erradicación de la exclusión social también se ha tratado en numerosos documentos que serían asimismo pertinentes en el caso de la extrema pobreza. No se trata de repasar todo el conjunto de medidas sino destacar algunas de las basadas en los derechos humanos que podrían promover la erradicación de la extrema pobreza. No es necesario demostrar la obvia vinculación directa entre la realización de los derechos y la erradicación de elementos concretos de la extrema pobreza. Por ejemplo, resultaría fácil demostrar la repercusión directa de la realización de los derechos a un nivel de vida adecuado, a la alimentación, a la seguridad social o al empleo, en la pobreza como escasez de ingresos. Algunos otros derechos económicos, sociales y culturales también contribuirían directamente a la mejora de los indicadores del desarrollo humano. Podría demostrarse que los derechos civiles y políticos vinculados a los derechos económicos, sociales y culturales son instrumentos sumamente eficaces para erradicar la exclusión social. La labor realizada por la Relatora Especial y Experta independiente anterior sobre la extrema pobreza, así como por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen excelentes referencias a ese respecto.

37. Uno de los requisitos más importantes para aplicar una política basada en los derechos humanos es que todos los Estados que hayan ratificado los tratados internacionales sobre derechos humanos los incorporen a su derecho interno.

38. En segundo lugar, además de la mejora de sus sistemas jurídicos nacionales y, en particular, cuando existe un retraso sustancial al respecto, es importante que todos los Estados creen su propia comisión nacional de derechos humanos para que pueda decidir, examinar y recomendar las medidas correctivas apropiadas en los casos de violación de los derechos humanos a solicitud de personas o de grupos. Actualmente existe un procedimiento internacionalmente aceptado para el establecimiento de esas instituciones nacionales y para su funcionamiento. Sería conveniente lanzar una campaña universal en favor de la creación de tales instituciones en todo el mundo y de la promoción de la educación sobre derechos humanos. En realidad, la eficacia de toda práctica en materia de derechos humanos no sólo depende de que se identifiquen las obligaciones y se establezcan los mecanismos necesarios para hacerlas cumplir, sino también de la capacidad de las personas y los grupos para hacer valer sus derechos mediante acciones públicas y procedimientos judiciales. Para ello, es indispensable poner en práctica programas de educación y de sensibilización acerca de los derechos humanos. La comunidad internacional acaba de finalizar un decenio para la educación en la esfera de los derechos humanos, y hay que redoblar esfuerzos en todos los países del mundo, tanto desarrollados como en desarrollo.

39. En tercer lugar, hay que adoptar medidas, de forma coordinada y planificada, para promover un programa de desarrollo que facilite la realización de los derechos humanos. Esta recomendación figura en todos los informes del Experto independiente en el derecho al desarrollo. Se supone que los derechos humanos deben realizarse progresivamente, algunos de forma más inmediata que otros, en función de la flexibilidad de las instituciones sociales, jurídicas y económicas, así como de la disponibilidad de recursos. A fin de lograr el desarrollo económico en el verdadero sentido de la expresión es indispensable la reforma de esas instituciones para adaptarlas a la evolución de los objetivos aceptados por la sociedad y a la realización de los derechos humanos así como la ampliación de los recursos necesarios. En realidad, la escasez de recursos y las limitaciones de orden institucional son los elementos que más obstaculizan la realización de los derechos humanos. Por consiguiente, la elaboración de un programa nacional de difusión de los derechos humanos requiere la adopción de medidas coordinadas para erradicar tales obstáculos mediante el aumento de recursos y la introducción de reformas institucionales.

40. Para promover la erradicación de la extrema pobreza, sería conveniente orientar mejor esos programas. Tendrían que prever medidas concretas para mejorar las condiciones de vida de los pobres o de los grupos más vulnerables, es decir, de quienes se ven afectados por la escasez de ingresos y la falta de desarrollo humano, y quedan más excluidos de la participación en la interacción social. Tales programas deberían centrarse en la mujer. Muchos estudios empíricos han demostrado que el hecho de permitir que las mujeres disfruten plenamente de todos sus derechos tiene una gran repercusión en el goce de esos derechos en la sociedad en general. En todo programa para la realización de los derechos humanos deben tomarse plenamente en cuenta esos factores.

41. Los programas de desarrollo económico destinados a grupos específicos requerirán una buena gobernanza de la que carecen muchos países. La dependencia de los mercados por sí sola no siempre permite llegar a esos grupos específicos y suele agravar la pobreza de los grupos vulnerables. Eso subraya la importancia que revisten las reformas del sistema de gobernanza para la aplicación de programas de desarrollo eficaces basados en los derechos. La cuestión de la gobernanza se ha tratado asimismo en numerosos documentos, que indudablemente conviene

seguir estudiando desde el punto de vista de los derechos humanos. Sin una mejora de los sistemas de gobernanza, resultará sumamente difícil garantizar la realización de los derechos humanos.

42. Aunque resulta difícil y lento, proceder a la aplicación de un programa nacional de desarrollo económico que abarque todos los sectores, existe un programa que puede tener una notable repercusión en la erradicación de la extrema pobreza, es decir, la reducción de la escasez de ingresos, de la falta de desarrollo humano y de la exclusión social. Se trata de la creación de empleo, en particular para los segmentos más pobres de la sociedad que residen en las zonas rurales y urbanas y, esencialmente, en el sector no estructurado. El empleo proporciona ingresos y permite acceder al conjunto de los factores del desarrollo humano lo que, a su vez, aumenta la productividad laboral y contribuye a la sostenibilidad del empleo, medio importante para luchar contra la exclusión social. Una persona que dependa de la seguridad social puede quedar al abrigo de la escasez de ingresos, pero no quedará a salvo de la ignominia de la exclusión social vinculada al desempleo. Incluso en los países industrializados, el desempleo es la principal causa de la exclusión social. La mayor parte de los países en desarrollo, el desempleo, manifiesto u oculto, es una de las causas de la pobreza extrema en todas sus dimensiones. Si existe un programa de acción que pueda considerarse como el medio más eficaz para luchar contra la extrema pobreza, es sin duda la creación de empleos sostenibles, en particular para los grupos vulnerables y marginados. A menudo, esas personas no pueden permitirse quedar totalmente desempleadas por razones de simple supervivencia. Por consiguiente, aceptan ocupaciones precarias, a veces peligrosas, y poco productivas de las que obtienen ingresos insuficientes, como, por ejemplo, trabajos a domicilio y en condición de autónomos, o en microempresas y pequeñas empresas dispersas en las zonas rurales y urbanas.

43. Los programas de creación de empleo en el sector no estructurado deben basarse en tres medidas esenciales. En primer lugar, los beneficiarios deben tener acceso a la formación, lo que significa que deben crearse servicios en todo el país que respondan a las necesidades concretas de las personas poco calificadas. El programa debe basarse en las aptitudes que pide el mercado, y el Estado debe apoyar la oferta mediante la formación profesional. En segundo lugar, los productos de esos trabajadores semicalificados o poco calificados deben tener acceso a los mercados. El acceso a los mercados depende de la información, de los servicios de transporte y de las telecomunicaciones. También debe estar vinculado al acceso a insumos y servicios esenciales, como la electricidad, el agua, la vivienda y el saneamiento, así como a la financiación. Los bancos centrales y las instituciones financieras nacionales e internacionales deben ampliar los servicios de microfinanciación que ya existen en muchos países en desarrollo y reorientar las actividades de los intermediarios financieros mediante medidas de refinanciación adecuadas y una división apropiada del riesgo.

44. La sostenibilidad de la creación de empleo en el marco de esos programas no sólo dependerá de que se adopten todas las medidas mencionadas sino también de que sea posible que las personas interesadas puedan acceder posteriormente a conocimientos especializados de nivel superior, a mercados de productos y de insumos más extensos, así como a servicios de financiación más amplios, a medida que se desarrollen las unidades de producción que empleen a esos trabajadores. En otras palabras, los planes para respaldar la promoción del empleo en los segmentos no estructurados, más pobres y menos calificados de la población deben evolucionar hacia una estrategia general de empleo para todo el país, si se desea reducir el nivel global de desempleo.

45. Una plan de creación de empleo que sea compatible con las normas de derechos humanos, que respete los derechos y las normas internacionales del trabajo y que permita eliminar las limitaciones dimanantes de la escasez de ingresos, de la falta de desarrollo humano y de la exclusión social, interesará de forma global a países desarrollados y países en desarrollo. La importancia que se atribuya a determinados elementos de ese plan dependerá de la situación económica y social del país en cuestión. Algunas veces será más importante abordar la cuestión de la exclusión social que, por ejemplo, garantizar un nivel mínimo de ingresos. En otros casos, tal vez sean prioritarias determinadas cuestiones de desarrollo humano, como la prestación de servicios adecuados de salud, educación o vivienda. No obstante, en general, un programa de creación de empleo es indudablemente la forma más eficaz de luchar contra la extrema pobreza como denegación de los derechos humanos.

IV. MEDIDAS INTERNACIONALES

46. Las obligaciones internacionales respecto de la realización de los derechos humanos adoptan una forma de cooperación internacional, a la que se comprometieron todos los países del mundo en virtud de los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y en el marco de las obligaciones especificadas en diversos convenios y convenciones internacionales. La comunidad internacional debe crear un entorno que favorezca la realización de los derechos humanos. Cuando los Estados, a quienes incumbe principalmente ese deber, adoptan políticas para la realización de los derechos humanos, la cooperación internacional puede promover la ayuda y facilitar el acceso al crédito, mediante la reestructuración de la deuda, así como a los mercados internacionales para la exportación y la transferencia de tecnología. No obstante, incluso cuando los países en desarrollo adoptan medidas nacionales, la comunidad internacional tiene la obligación de mantener un entorno propicio al libre comercio y a los flujos de capital y de tecnología, para ayudar a los países más pobres a promover la producción y el empleo.

47. La aplicación de políticas basadas en las normas de derechos humanos, a saber, la participación, la responsabilidad, la transparencia, la equidad y la no discriminación, puede incitar a los organismos internacionales a adoptar programas específicamente destinados a erradicar la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social. Es preciso reorientar los mecanismos de funcionamiento de todos los organismos, en particular el PNUD, la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Sin embargo, lo más importante es la función que desempeñarán el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), las dos principales instituciones financieras internacionales, así como otras instituciones regionales que facilitan el acceso a la financiación en esos países. En la mayor parte de los informes sobre cooperación internacional se ha subrayado la necesidad de aumentar la asistencia oficial para el desarrollo (AOD). Es importante reiterar esa cuestión en todo programa de erradicación de la pobreza. Sin el propósito consciente de aumentar la AOD, y de prever un mecanismo de apoyo en caso de crisis o de desorganización de los mercados, ninguno de esos programas tiene posibilidades de obtener resultados satisfactorios. No obstante, es indispensable coordinar la AOD con la

aplicación de políticas de cooperación internacional. Será preciso crear un mecanismo para gestionar las asociaciones o los pactos en pro del desarrollo, como se ha indicado en diversos informes del Experto independiente en el derecho al desarrollo⁸. Tal vez sea necesario también establecer un fondo especial para la erradicación de la extrema pobreza, similar al fondo asignado a los objetivos de desarrollo del Milenio, para complementar los mecanismos existentes en esta esfera.

48. Actualmente el mecanismo más pertinente es el de las estrategias de reducción de la pobreza aplicadas por el FMI y el Banco Mundial. En lugar de crear un nuevo mecanismo, podrían proponerse medidas para mejorar ese servicio y orientarlo a la erradicación de la pobreza en el marco de la realización de los derechos humanos. Había que adoptar inmediatamente tres medidas de ese tipo en ese sentido.

49. En primer lugar, como propuso la anterior Experta independiente en su último informe (E/CN.4/2004/43), se podrían modificar los estatutos del FMI y del Banco Mundial añadiendo la expresión "en el respeto de los derechos humanos y, en particular, los derechos económicos y sociales" al apartado ii) del artículo I y al apartado i) de la sección 1 del artículo IV, en el caso del FMI, y al apartado iii) del artículo II así como al apartado b) de la sección 5 del artículo III, en el caso del Banco Mundial. Esas modificaciones son necesarias con objeto de superar lo que se ha calificado como incapacidad de esas instituciones para centrar sus esfuerzos en los derechos humanos en el marco de sus operaciones. No obstante, como los Estados miembros que integran esas instituciones deben cumplir las obligaciones dimanantes de tratados y pactos internacionales, cabe afirmar también que a las instituciones les incumben las mismas obligaciones. Con todo, dado que el funcionamiento de esas instituciones se rige por sus estatutos, en los que actualmente no figura ninguna referencia explícita a las obligaciones en materia de derechos humanos, sería más útil y directo modificar esos estatutos a fin de incluir esas disposiciones. Por consiguiente, la comunidad de derechos humanos debería poner en práctica las recomendaciones de la Sra. Lizin y presionar a los gobiernos para que las apliquen en los respectivos órganos rectores de dichas instituciones.

50. En segundo lugar, sería conveniente prever una financiación abierta de las estrategias de reducción de la pobreza. Eso significa que si diferentes países aplican esas estrategias de forma que promuevan la realización de los derechos humanos y contribuyan, por tanto, a la erradicación de la pobreza, no debería permitirse que esos programas de acción se interrumpieran por falta de recursos internacionales. Actualmente, el FMI y el Banco Mundial imponen límites máximos a los recursos disponibles para los programas de ejecución de esas estrategias. Esas instituciones suelen prometer que liberarán fondos complementarios de ser necesario pero, en la práctica, los programas se adaptan a los recursos disponibles. Sería preciso tratar de suprimir esas restricciones, en primer lugar permitiendo que las instituciones recomienden, como medida de cooperación internacional, la introducción de mejoras concretas de las condiciones aplicables al comercio, la deuda y la transferencia de tecnología. En segundo lugar, esas instituciones deberían poder contar con una mayor aportación de fondos de los países

⁸ See, for example, the third report of the independent expert on the right to development (E/CN.4/2001/WG.18/2).

desarrollados y liberar recursos adicionales tanto para mejorar la cooperación como para apoyar a los países que aplican programas basados en los derechos humanos. Esos recursos podrían proceder de un servicio de financiamiento compensatorio para contingencias creado mediante el compromiso de todos los países desarrollados de aumentar su AOD al 0,7% del PIB.

Ese servicio para contingencias, basado en capital exigible, no entrañaría para los países donantes ninguna contribución superior a los actuales niveles a menos que los países que ejecutan la estrategia les pidieran una aportación complementaria que determinarían el Banco Mundial y el FMI. Ese servicio podría crearse como un elemento complementario del fondo asignado a los objetivos de desarrollo del Milenio o como parte integrante del mismo, aunque debería estar específicamente destinado a financiar las estrategias de reducción de la pobreza que se ejecuten en el respeto de los derechos humanos.

51. La tercera propuesta para apoyar las estrategias de reducción de la pobreza que permitan la realización de los derechos humanos sería crear en cada país beneficiario un órgano de supervisión independiente integrado por tres expertos nacionales de reconocida competencia, completamente independientes y nombrados por las instituciones financieras internacionales en consulta con las autoridades nacionales. En todas las actividades de promoción de los derechos humanos es indispensable crear un mecanismo que permita llevar a cabo la supervisión, determinar la responsabilidad, así como recomendar la adopción de medidas correctivas. Toda parte que se considere afectada por los programas de reducción de la pobreza en un país debe poder presentar un recurso ante esas autoridades, que deberían celebrar reuniones periódicas para supervisar los programas, examinar los recursos, determinar responsabilidades en caso de posibles deficiencias, y formular las recomendaciones apropiadas. Aunque esas recomendaciones no son vinculantes, el hecho de que el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza sea objeto de un examen y una supervisión independientes hará que la estrategia tenga más posibilidades de obtener resultados satisfactorios, aumentará el interés que suscita en el país de aplicación y promoverá una mayor participación de países donantes. Aunque cabe señalar algo más importante, ese mecanismo de supervisión se ajustará plenamente a los principios de los derechos humanos.

52. Por último, si se acepta la propuesta formulada en la sección anterior, relativa a la acción nacional, de establecer un plan nacional de promoción del empleo destinado a los grupos pobres y vulnerables en el sector no estructurado, convendría que el Fondo y el Banco crearan un nuevo servicio de financiación para apoyar esos programas. También se requerirán fondos complementarios para desarrollar aptitudes, favorecer el acceso a los mercados, ampliar infraestructuras y servicios, asegurar la refinanciación y compartir el riesgo que entraña la financiación de microempresas y empresas pequeñas. Los países interesados podrán, o no, movilizar por sí mismos esos recursos. La existencia de un servicio especial de financiación para apoyar esos programas, basado explícitamente en el principio de que se lleven a cabo de conformidad con las normas de derechos humanos, contribuiría en gran medida a su aplicación.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

53. A continuación se resumen las principales conclusiones y recomendaciones:

- a) **En primer lugar, al definir la extrema pobreza como un fenómeno que abarca la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social, se incluyen las distintas definiciones que figuran en anteriores informes de expertos en derechos humanos así como en los documentos referentes al desarrollo económico y social. Esa definición incluiría de forma amplia las nociones de precariedad, privación de capacidades así como exclusión social y serviría de base para la formulación de políticas que permitan hacer frente a cada uno de esos elementos por separado y de forma integrada. Ese enfoque toma en cuenta la naturaleza multidimensional del concepto y la interdependencia de sus distintos elementos constitutivos.**
- b) **Tal vez resulte difícil sostener de forma plausible y lógica que la extrema pobreza constituye una violación de los derechos humanos. Resultaría más fácil demostrar que una denegación o violación de los derechos humanos puede crear situaciones que promuevan la extrema pobreza. No obstante, tal vez sea conveniente considerar la extrema pobreza como una denegación o violación de los derechos humanos para que las obligaciones correspondientes no se circunscriban únicamente a la realización de los derechos humanos sino que se hagan extensivas también a la erradicación de la pobreza. Para ello, tal vez sea necesario establecer ese vínculo mediante una resolución o una declaración adoptadas por consenso. En cualquier caso, debería ser posible lograr progresos sustanciales en la aplicación de medidas para la erradicación de la pobreza sobre la base del papel instrumental de los derechos humanos.**
- c) **Los derechos humanos entrañan las correspondientes obligaciones, tanto en el ámbito de la adopción de medidas nacionales como en lo que respecta a la cooperación internacional. Un programa que prevea la adopción de esas medidas para la realización de los derechos humanos, más específicamente los de los grupos vulnerables y marginados de personas que viven en la pobreza, así como para la erradicación de la extrema pobreza puede adoptarse tanto en el plano nacional como en el internacional. Las medidas nacionales estarían orientadas directamente a la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a fin de erradicar la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social. Esas medidas se basarían en un programa de desarrollo nacional, en cuyo marco se ampliarían los recursos y se introducirían reformas en las instituciones sociales, tecnológicas y jurídicas, y beneficiarían en particular a los grupos afectados por la extrema pobreza.**
- d) **Uno de los planes de acción que podría resultar más eficaz para luchar contra la extrema pobreza, incluida la exclusión social, sería la creación de empleo para los grupos pobres, vulnerables y marginados, en particular en el sector no estructurado. Ese programa debería basarse en el acceso a los mercados, en las aptitudes y en la financiación. Para que el programa fuera sostenible debería hacerse extensivo, en última instancia, a todos los desempleados del país.**

- e) **En el ámbito internacional, debería crearse un mecanismo adecuado para coordinar el desarrollo de las actividades de cooperación de los distintos gobiernos y organismos. Podrían, por ejemplo, crearse programas de asociaciones para el desarrollo o ajustarse al modelo de los pactos de desarrollo.**
- f) **En el marco de los mecanismos existentes, resultaría útil centrarse en las operaciones del Banco Mundial y del FMI así como en sus estrategias de reducción de la pobreza con objeto de que se orienten explícitamente a la realización de los derechos humanos. Para ello, en primer lugar habría que modificar los estatutos del Banco Mundial y del FMI como propuso el anterior Experto independiente.**
- g) **Tal vez sea necesario prever una financiación de las estrategias de reducción de la pobreza más flexible permitiendo que las instituciones financieras internacionales recomienden la ampliación efectiva de la cooperación en las esferas del comercio, la deuda y la transferencia de tecnología, así como la concesión de fondos complementarios, cuando los países hayan llevado a cabo satisfactoriamente su estrategia de conformidad con los derechos humanos. Tal vez resulte útil también crear un servicio de financiación con capital exigible sobre la base del compromiso de todos los países de aportar el 0,7% de su PIB. Los países sólo podrían disponer de esos fondos cuando el Fondo y el Banco hubieran determinado que la estrategia de reducción de la pobreza se había aplicado de conformidad con las normas de derechos humanos.**
- h) **Además, en cada uno de los países que apliquen la estrategia, podría crearse un órgano independiente integrado por expertos independientes para supervisar los programas, pronunciarse respecto de los recursos presentados por todas las partes interesadas, determinar las responsabilidades y recomendar la adopción de medidas correctivas. Aunque esas recomendaciones no tengan carácter vinculante facilitarían la aplicación de los programas.**
- i) **Por último podría crearse en el Banco y en el Fondo un servicio especial de financiación de los planes de los países en desarrollo destinados a crear empleo para las personas pobres, marginadas y vulnerables en el sector no estructurado. Esa sería la vertiente internacional de las medidas nacionales antes descritas.**
