



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/5/3
31 de mayo de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Quinto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**APLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN 60/251 DE LA ASAMBLEA
GENERAL, DE 15 DE MARZO DE 2006, TITULADA
"CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS"**

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

Resumen

Este tercer informe por el experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza se basa en los dos informes exteriores sobre la extrema pobreza, así como en el informe de su misión sobre las condiciones de extrema pobreza en los Estados Unidos, y recoge las observaciones del grupo de expertos que se reunió en Ginebra en un seminario sobre la extrema pobreza, los días 23 y 24 de febrero de 2007.

En el presente informe, el experto independiente sigue estudiando la vinculación entre los derechos humanos y la extrema pobreza, exponiendo las tres consideraciones siguientes, que contribuyen al claro valor añadido de considerar la extrema pobreza desde el punto de vista de la violación o denegación de derechos humanos

En la sección 1, el experto independiente se basa en el consenso existente dentro de la comunidad internacional sobre la multidimensionalidad de la pobreza, y analiza las diferentes características de las condiciones de extrema pobreza, concretamente la pobreza de ingresos, la pobreza de desarrollo humano y la exclusión social, de forma que puedan vincularse a las condiciones de la privación de derechos humanos.

La sección 2 describe esas características esenciales de forma orientada a llegar a una definición operativa de la noción de extrema pobreza, a fin de poder elaborar de manera comprensiva un proceso de aplicación, cartografía de progresos y seguimiento. El experto independiente subraya además la ventaja de considerar la erradicación de la extrema pobreza como una cuestión de derechos humanos, y no como una simple pretensión de aplicación de medidas para erradicar la pobreza, basada en la función instrumental de los derechos humanos.

Por último, en la sección 3, el experto independiente examina algunas de las experiencias de políticas de diferentes países, en un ambiente específico del contexto, a fin de señalar y destacar el claro valor añadido de la aplicación de políticas en el marco de los derechos humanos.

El experto independiente agradece la asistencia prestada en la investigación por Avani Kapur, Ipshita Sengupta y Reji K. Joseph, del Centro para el Desarrollo y los Derechos Humanos de Nueva Delhi.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	4
II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA	6 - 11	5
III. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA POBREZA.....	12 - 27	7
IV. PROGRAMAS PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA.....	28 - 54	14
A. La reducción de la pobreza en África	29 - 30	14
B. La reducción de la pobreza en Asia	31 - 43	16
C. La reducción de la pobreza en la Unión Europea mediante la protección y la inclusión sociales	44 - 54	21
CONCLUSIONES.....	55	24

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión de Derechos Humanos definió el mandato de una experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza en su 54º período de sesiones, mediante su resolución 1998/25. En su 60º período de sesiones, en su resolución 2004/23, la Comisión prorrogó ese mandato por un período de dos años, y designó al Sr. Arjun Sengupta (India), como nuevo mandatario. En su resolución 2005/16, la Comisión reconfirmó el mandato del experto independiente y lo invitó a que "preste atención especial a las experiencias concretas de participación de las personas que viven en la extrema pobreza en las decisiones políticas y en el proceso de adopción de decisiones" y a que "siga centrándose en los diversos aspectos de la relación entre los derechos humanos y la extrema pobreza". El presente informe se presenta de conformidad con la decisión 1/102 del Consejo de Derechos Humanos.

2. El tercer informe del experto independiente sobre la extrema pobreza y los derechos humanos se basa en sus dos informes anteriores sobre el tema, presentados a la Comisión de Derechos Humanos en 2005 y 2006, así como en su informe de misión sobre las condiciones de extrema pobreza en los Estados Unidos, examinado por la Comisión el pasado año. En este tercer informe se tienen en cuenta también las observaciones del grupo de expertos que se reunió en Ginebra en un seminario, los días 23 y 24 de febrero de 2007, para examinar los diferentes aspectos del planteamiento hecho por el experto independiente sobre derechos humanos y extrema pobreza¹.

3. Tres consideraciones motivaron el enfoque independiente del problema de la extrema pobreza y los derechos humanos adoptado por el experto independiente. En primer lugar, deseaba analizar las diferentes características de las condiciones de extrema pobreza, a fin de poder vincularlas a las condiciones de privación de los derechos humanos. Este enfoque tenía por objeto facilitar la aceptación por la comunidad internacional de Estados de que autoridades nacionales e internacionales, así como las instituciones multilaterales, podían considerar la erradicación de la extrema pobreza. Con ese fin, había que llegar a un consenso, no sólo sobre las características principales de la extrema pobreza, sino sobre cómo describirlas de forma operativa, así como sobre la viabilidad de las políticas capaces de erradicar esas condiciones.

¹ The contributions of these experts namely, Professor Baard Andreassen, Norwegian Centre for Human Rights; Professor Dan Banik, University of Oslo; Dr. Jose Bengoa, Member of the UN Sub-Commission for the Promotion and the Protection of Human Rights; Ms. Marily Gutierrez, International ATD Fourth World Movement; Professor Ravi Kanbur, Cornell University; Mr. Tom McCarthy, World Organization against Torture; Mr. Rajeev Malhotra, OHCHR; Mrs. Ellen Mouravieff-Apostal, International Federation of Social Workers; Mr. Michael Mutzner, Franciscans International; Dr. Ides Nicaise, University of Leuven; Dr. Siddiq Osmani, University of Ulster, UK; Professor Thomas Pogge, Columbia University; Professor Sanjay Reddy, Barnard College, Columbia University; Mr. Ibrahim Salama, Chairperson of the Working Group on the Right to Development, OHCHR; Professor Peter Townsend, London School of Economics; Mr. Xavier Verzat, International ATD Fourth World Movement; Dr. Arjun Sengupta, Independent Expert, OHCHR; and Mr. Jens Schutz, Secretariat OHCHR, are available on the website: www.ohchr.org.

4. La segunda consideración era describir el contenido esencial de la extrema pobreza de modo que permitiera seguir el mejoramiento o empeoramiento de las condiciones, y determinar políticas para eliminar las condiciones específicas de extrema pobreza y establecer indicadores para medir los progresos o fracasos del proceso de erradicación. En otras palabras, la definición operativa de la extrema pobreza debía ser apropiada para un proceso de seguimiento de los progresos de la aplicación de políticas, de la forma más objetiva posible, con ayuda de indicadores específicos.

5. La tercera consideración era examinar algunas de las experiencias de políticas de diferentes países, y determinar la forma en que podía mejorarse la aplicación de esas políticas en un marco de derechos humanos.

II. LA MULTIDIMENSIONALIDAD DE LA POBREZA

6. Para facilitar el logro de un consenso en torno al concepto de pobreza y extrema pobreza, el experto independiente se basó en el consenso existente en la comunidad internacional sobre la multidimensionalidad de la pobreza. La comunidad internacional había afirmado, en casi todos los foros internacionales, que la pobreza no se limitaba sólo a las privaciones económicas, sino que se extendía también a las privaciones sociales, culturales y políticas. Aunque el crecimiento del producto nacional bruto (PNB) fue la meta del desarrollo en los decenios de 1950 y 1960, el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* (1990) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) declaró que la promoción del desarrollo individual tenía que considerarse en términos del desarrollo humano, al que definió como "tanto el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado". En ese contexto, la pobreza suponía una grave privación de desarrollo humano. Para hacer operativa esa noción, el informe del PNUD introdujo un Índice de Desarrollo Humano (IDH), basado en la disponibilidad de datos en diferentes países, que recogía tres elementos clave de los derechos humanos, a saber, longevidad, conocimientos e ingresos básicos para un nivel de vida decoroso, como primera aproximación para medir el desarrollo humano en su conjunto. La longevidad y los conocimientos se refieren a formas de capacidad humana, y el ingreso es una medida sustitutiva de las elecciones que tienen que hacer las personas para aprovechar sus capacidades. Esa metodología fue una innovación importante, aunque economistas como Arthur Lewis habían subrayado antes la función instrumental del crecimiento del ingreso, que no sólo aumenta la riqueza sino también la gama de elecciones humanas, porque da al hombre mayor control de su medio ambiente, aumentando así su libertad². El *Informe sobre Desarrollo Humano* subrayó claramente la necesidad de políticas específicamente orientadas a ampliar las capacidades humanas, que el carácter instrumental del aumento de ingresos no podía lograr por sí solo.

7. La Declaración de Copenhague de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 afirmó claramente: "La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión

² See W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 9- 10, 420-21 (1955).

sociales"³. Manifestó luego que "las situaciones de pobreza absoluta se caracterizan por una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información. Esas situaciones dependen no sólo de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios sociales"⁴. Esta caracterización de la pobreza se reiteró en varias conferencias internacionales como la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma, en 1966, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000 y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002.

8. De conformidad con ese enfoque, el experto independiente definió la pobreza como una combinación de pobreza de ingresos, pobreza de desarrollo humano y exclusión social, y la extrema pobreza como la forma extrema de esas tres dimensiones diferentes de la pobreza por debajo de un nivel convenido, que puede considerarse el mínimo necesario para llevar una vida sostenible⁵. Se considera que son personas que padecen pobreza de desarrollo humano las que no tienen acceso a determinados bienes y servicios básicos que permiten llevar una vida con sentido. Como puede ser imposible captar todos los aspectos del desarrollo humano, cabe elegir por consenso en una sociedad y sobre la base de la disponibilidad de datos y de información, algunos componentes esenciales de la pobreza de desarrollo humano, como la longevidad, la disponibilidad de alimentos y nutrición y el acceso a ellos, y la educación básica o alojamientos, de niveles mínimos. La exclusión social se referiría a la seguridad básica de la capacidad del individuo para llevar una existencia social adecuada, en función de las características de la sociedad en que vive y de la estructura de las relaciones.

9. Se reconoce que esas tres dimensiones de la pobreza son a menudo interdependientes pero no están perfectamente correlacionadas entre sí. Representan diferentes aspectos del fenómeno de la pobreza y requerirían diferentes conjuntos de políticas para abordarlas. Una combinación de esas características supondría la unión de tres conjuntos de personas pobres: las que son pobres de ingresos o pobres de desarrollo humano, o están socialmente excluidas, sin duplicaciones, para evitar el doble cómputo. Ello incluiría, además de a las personas que padecen los tres tipos de pobreza, a las que padecen sólo alguno de ellos. Otra posible definición de pobreza sería la intersección de esos tres conjuntos, es decir, sólo las personas que padecen

³ World Summit for Social Development, 1995, Programme of Action, chap. 2, para. 19, available at: <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach2.htm>.

⁴ Ibid.

⁵ This method of measuring income poverty is known as "headcount ratio", which is the proportion of people below the poverty line and is a simpler measure for which now data has been collected for most developing countries. But this is not necessarily the best measure of income poverty because, it does not capture the average shortfall of income of the poor from the poverty line nor the distribution of income among the poor. Both these notions may be necessary in order to devise a policy to solve the problems of the poorest in any anti-poor programme. Where data is available, these other indicators may be used in addition to the "headcount ratio", to appropriately attack income poverty. However, we have chosen the usual headcount ratio as an indicator of income poverty, as a first approximation of this exercise. See A. Sen (1995) *Inequality Re-examined*, Oxford, pp. 102-116.

las tres dimensiones de pobreza. Ello comprendería un número mucho menor de personas pobres que las del concepto de unión de esos tres conjuntos de pobreza.

10. Siguiendo ese enfoque, la extrema pobreza puede considerarse como una unión de conjuntos de personas extremadamente pobres de ingresos, de desarrollo humano extremadamente pobre y extremadamente excluidas socialmente. Lo que se consideraría como la forma más extrema de pobreza entre ellas se determinaría por consenso social, y por tanto podría variar según los países. La definición internacionalmente aceptada de extrema pobreza es la de las personas que tienen para vivir unos ingresos de menos de 1 dólar de los EE.UU. diario, en términos de paridad de poder adquisitivo. Sin embargo, muchos países en desarrollo han adoptado una definición de extrema pobreza situada a un nivel mucho más bajo. De igual modo, habrá que definir contextualmente la pobreza de desarrollo humano y la exclusión social, en función de las características de la estructura social y económica de cada país. Las definiciones de pobreza y extrema pobreza antes mencionadas tienen dos ventajas principales. En primer lugar, permiten establecer indicadores para esas formas de pobreza sobre la base de los datos existentes. De hecho, se han hecho progresos considerables en la metodología del desarrollo de indicadores que no sólo captan los resultados sino también los procesos, y no sólo la disponibilidad de los bienes y servicios sino también el acceso a ellos. Ese progreso en el desarrollo de indicadores es muy significativo y permite interpretar los resultados en términos de privación de derechos humanos que no dependen sólo de los resultados de las actividades sino también de los procesos por los que se logran esos resultados.

11. La segunda ventaja de ese enfoque es su capacidad de intensificar en un país, en sentido político, un consenso que permita al Estado y otros actores sociales aceptar la responsabilidad de adoptar políticas para erradicar la pobreza. Toda sociedad reconocería que la pobreza es algo repugnante e inaceptable, porque representa la negación de la dignidad humana. Sin embargo, para hacer de la erradicación de la pobreza uno de los derechos humanos, tiene que haber una categorización de las fuerzas sociales que esté dispuesta a hacer los sacrificios necesarios para redistribuir los recursos o movilizar servicios especiales y programas orientados a un objetivo. La definición de extrema pobreza puede ser sensible al requisito de lograr un consenso social. Por deseable que pueda ser que la sociedad cuide de todas las personas pobres de su país, puede ser prudente avanzar paso a paso, comenzando por identificar los grupos de personas reconocidas como extremadamente pobres, las que padecen formas extremas de pobreza de ingresos, pobreza de desarrollo humano y exclusión social, elaborar políticas apropiadas para erradicar la pobreza y movilizar mecanismos institucionales para aplicarlas.

III. CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DE LA POBREZA

12. Uno de los expertos participantes en el mencionado seminario sobre derechos humanos y extrema pobreza sugirió que la pobreza debía considerarse simplemente como una falta de "capacidades básicas", y la extrema pobreza como una grave falta de "capacidades básicas". La pobreza de ingresos no juega un papel independiente en ese marco, en el que la pobreza debe considerarse como una privación de libertades elementales como estar libre de hambre, enfermedades evitables y mortalidad prematura, y también de la maldición de la ignorancia y el analfabetismo. Ese fue el principal enfoque del informe del experto sobre el proyecto de directrices acerca de un enfoque de derechos humanos de las estrategias de reducción de la pobreza, preparado por el OACNUDH en 2002. En el seminario se produjeron algunos debates

intensos y, como la cuestión se plantea con frecuencia en los foros internacionales, puede ser útil examinar detenidamente esas deliberaciones.

13. El enfoque de la capacidad fue formulado por Amartya Sen en sus libros *Commodities and Capabilities*⁶ e *Inequality Re-examined*⁷, como alternativa al enfoque tradicional de los ingresos. El enfoque de la capacidad para el bienestar social se basa en la idea de que "vivir puede ser compatible con un conjunto de "funcionamientos" interrelacionados, compuesto de distintos "ser y hacer", como estar suficientemente alimentado, evitar la mortalidad prematura o, simplemente, ser feliz, como ejemplos de funcionamientos". El conjunto de formas de ser de una persona se considera como vector de funcionamiento. Al elegir la clase de vida que quiere vivir, la persona elige entre esos vectores. El conjunto de esos factores viables para una persona es el conjunto de sus capacidades; un conjunto de capacidades representa las oportunidades de una persona para alcanzar el bienestar. Se puede decir también que representa la libertad de una persona⁸. Es importante señalar que la "noción de funcionamiento" de Sen se deriva de los productos básicos, pero difiere mucho de ellos. No consiste sólo en tener alimentos, sino también en la forma en que se usan los alimentos y se accede a ellos, lo que puede determinar la función de estar suficientemente alimentado. Sin embargo, la libertad no se identifica dentro del conjunto de factores viables de funcionamiento, es decir, del conjunto de capacidades. No hay duda de que el enfoque de Sen ha abierto un amplio panorama para analizar las condiciones del bienestar de los pobres y también de la pobreza. La "noción de la capacidad como libertad" de Sen se acerca al enfoque de derechos humanos, que hace de determinadas libertades uno de los derechos humanos socialmente aceptados. En ese sentido, la afirmación de que la pobreza es la privación de capacidades básicas se justifica plenamente, y se vincula de forma muy directa con la privación de algunas libertades básicas hoy aceptadas como derechos humanos, como el derecho a la alimentación, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a un nivel de vida adecuado. Este enfoque es perfectamente compatible con el adoptado por el experto independiente sobre la extrema pobreza.

14. Sin embargo, la dificultad del enfoque de las capacidades consiste en llevarlo a la práctica. Robeyns (2000) observa que, a pesar de que *Commodities and Capabilities* de Sen fue publicado en 1985, el número de aplicaciones empíricas ha sido muy limitado, principalmente porque no es fácil estimar y evaluar los funcionamientos⁹.

15. En el seminario surgieron algunas discrepancias con respecto a la inclusión de la noción de exclusión social en la definición de pobreza. Un experto europeo adujo que añadir la exclusión social a la definición de extrema pobreza, que tiene muchas dimensiones diferentes, podría hacerla muy difícil de estimar, dado que el 90% de cualquier población puede considerarse

⁶ A. Sen, *Commodities and Capabilities*, North Holland, 1985.

⁷ A. Sen, *Inequality Re-examined*, Oxford: Clarendon Press, 1992.

⁸ See, Robert Suqden, Welfare Resources and Capabilities - *The Journal of Economic Literature*, December 1993.

⁹ See Ingrid Robeyns (2000), "An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined", p. 26.

excluida en un sentido o en otro, especialmente si se incluyen la exclusión del mercado de trabajo, la exclusión de servicios básicos y la de las relaciones sociales; además, no existe actualmente ninguna metodología para hacer operativo el concepto sobre la base de las estadísticas disponibles. Se opusieron a esta opinión otros participantes que estimaron que la inclusión de la exclusión social en la definición desplazaría la noción de extrema pobreza a un nivel holístico y más político, sirviendo así para destacar la dimensión política de la extrema pobreza. Otro experto subrayó que la exclusión social es un elemento central de la extrema pobreza en los países desarrollados, en donde existen servicios sociales básicos, pero éstos no llegan a los extremadamente pobres, por estar excluidos.

16. El experto independiente consideró que la inclusión de la noción de exclusión social en la definición de extrema pobreza suponía un claro valor añadido, porque la privación resultante de la exclusión social podía ser muy distinta de la privación de ingresos y de desarrollo humano. Medir la exclusión social puede ser difícil, porque habrá que centrarse en deficiencias específicas y relaciones sociales, que pueden ser tanto específicas del contexto como de naturaleza intertemporal. Sin embargo, las dificultades para medir la exclusión social no deben llevar a omitirla en la noción de pobreza, porque introduce en el problema una dimensión diferente. En distintos países de la Unión Europea, especialmente Bélgica y el Reino Unido, se han hecho intentos de estimar la exclusión social y de establecer una relación entre ella y otros aspectos de la pobreza que llevan a la denegación de las libertades básicas o de la seguridad de diferentes personas. En muchos países en desarrollo hay estadísticas del número de personas socialmente marginadas, excluidas o aisladas, así como de sus condiciones de vida. En la India se está manteniendo un debate importante sobre las condiciones de vida de las personas pertenecientes a las castas y tribus más bajas, socialmente excluidas, y sobre si el tratamiento de actuación positiva del Gobierno debe extenderse a todas esas personas o limitarse a aquellas que son pobres de ingresos. El experto independiente mantuvo la opinión de que aceptar que las personas socialmente excluidas padecen una extrema pobreza añadiría un importante valor al discurso, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

17. Hubo un intercambio de opiniones con respecto a las razones del experto independiente para centrarse en la extrema pobreza como constitutiva de una privación de derechos humanos, ya que ello podría ser políticamente más aceptable para las autoridades de diferentes países y, por consiguiente, reforzaría el llamamiento al compromiso de erradicar esas condiciones. Una opinión fue que la pobreza y la extrema pobreza eran una "escala continua" y que las políticas orientadas a eliminar la extrema pobreza serían muy similares a las necesarias para erradicar la pobreza. Ello, naturalmente, se relaciona con los ejercicios empíricos de erradicación de la pobreza, para los que las políticas deben ser específicas para el contexto. A menudo, las condiciones de extrema pobreza puede abordarse más eficazmente mediante un número limitado de instrumentos normativos, que aplicando toda la gama de políticas necesarias para eliminar la pobreza. Otro argumento fue que la noción de extrema pobreza como intersección de la pobreza de ingresos, la pobreza de desarrollo humano y la exclusión social quizá no beneficiara siempre al escalón más bajo de los pobres. Una versión preferida, como se indica en el segundo informe del experto independiente sobre la extrema pobreza¹⁰, consiste en identificar primero subgrupos de personas que padecen formas extremas de pobreza de ingresos, pobreza de desarrollo humano y exclusión social, y adoptar un umbral determinado por

¹⁰ E/CN.4/2006/43.

consenso. La unión de esos subgrupos de los extremadamente pobres de ingresos, los pobres de desarrollo social y los socialmente excluidos podría, demostrablemente, abarcar los sectores más vulnerables de la población.

18. Otro experto estimó que ampliar la definición de extrema pobreza podría hacer que más grupos de intereses formaran una posible coalición. Se opusieron a esa tesis las conocidas razones de su viabilidad y de la preocupación de intereses creados para los que la cooperación oficial podría ser más conveniente y que podrían paralizar fácilmente las reformas. Un ejemplo palmario de ese problema de ejercicio de las opciones sociales podía encontrarse en los Estados Unidos, en donde había "conflicto entre la preferencia pública mayoritaria por políticas que utilizaban el desempleo para combatir la inflación, y las obligaciones del Gobierno de garantizar el derecho a trabajar"¹¹. Esto demuestra claramente la posibilidad de conflicto entre las políticas para maximizar la eficiencia y la protección de los derechos humanos, como objetivos públicos de políticas en una economía de mercado¹². Otro estudio importante de Peter Townsend con David Gordon para el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, titulado *The Extent and Nature of "Absolute" Poverty* (2003), que siguió a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague de 1995, reconoció la diferencia entre la noción absoluta (extrema) de pobreza y la de pobreza en general, y elaboró indicadores de grave privación de necesidades humanas, por ejemplo alimentos, agua potable, saneamiento, salud, educación e información. Datos de 74 países estudiados demostraron que era posible elaborar políticas que se ocuparan en primer lugar de esos problemas de privación extrema o grave. El informe final de José Bengoa a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos¹³ subraya también la necesidad de dar prioridad a los más necesitados en las políticas de erradicación de la extrema pobreza. Aunque la opinión del experto independiente en modo alguno garantiza que no surjan desacuerdos entre los grupos sociales en cuanto a los elementos pertinentes de la extrema pobreza, la mayoría de los expertos convinieron en que reducir el universo de los pobres a los extremadamente pobres encontraría probablemente mayor aceptación política. En su segundo informe, el experto independiente destacó el principio de justicia de Rawls, que aconseja cuidar de los sectores más vulnerables de la sociedad, resumiéndolo al decir que "las personas en situación de extrema pobreza serían entonces una pequeña porción del número total de personas que sufren todas las formas de pobreza, y la gravedad de sus situaciones de pobreza sería aparente para todos los miembros de la sociedad, lo cual los induciría a adoptar medidas para erradicar esas situaciones"¹⁴.

19. En esa situación, la reducción de la pobreza recibiría mayor prioridad política no sólo de las autoridades nacionales sino también de la comunidad internacional, aumentando así la posibilidad de ampliar la ayuda para el desarrollo y de obtener la participación de los pobres en la elaboración y aplicación de las medidas contra la pobreza.

¹¹ See Philip Harvey *Human Rights and Economic Policy Discourse: Taking Economic and Social Rights Seriously*, p. 107.

¹² Idem.

¹³ A/HRC/Sub.1/58/16.

¹⁴ See E/CN.4/2006/43, p. 18, para. 60.

20. El seminario se ocupó de las cuestiones planteadas por el experto independiente sobre si la extrema pobreza, por sí misma, es una condición causada por una violación de los derechos humanos o si puede describirse ella misma como esa violación. Desde el primer punto de vista, los derechos humanos desempeñan un papel instrumental en la creación de condiciones de bienestar para los titulares de derechos, lo que puede llevar a la erradicación de la extrema pobreza. En su primer informe¹⁵, el experto independiente manifestó: "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". Sin embargo, si la erradicación de la pobreza es uno de los derechos humanos, los organismos estatales y la comunidad internacional tendrían la obligación de adoptar políticas apropiadas para eliminar la extrema pobreza. Ello incluiría, no sólo la obligada aplicación de los instrumentos de derechos humanos pertinentes ya reconocidos, sino también otras causas y variables que contribuyen a la creación de la extrema pobreza. Como señalaron varios expertos, el programa de reducción de la pobreza no sería entonces una cuestión de caridad sino una obligación, lo que incluiría la posibilidad de reclamar derechos por medio del ordenamiento jurídico y de los tribunales. Haría la intervención del gobierno "justiciable", en el sentido de que la "violación" de ese derecho podría suponer costos para el gobierno, ya que los casos podrían llevarse a los tribunales. Un experto, aduciendo el argumento consecuencialista del valor añadido del enfoque de derechos humanos, manifestó que, cuando las intervenciones supusieran la aplicación de instrumentos para reducir la pobreza a los que se opusieran los ricos, la adopción de la extrema pobreza como denegación o violación de derechos humanos ayudaría a vencer la resistencia de éstos: a) aumentando el costo para los ricos y poderosos de oponerse a las intervenciones, lo que implicaría un cambio del conjunto de oportunidades; y b) convenciendo a los ricos de la conveniencia de reducir la incidencia de la pobreza, lo que implicaría un cambio en las preferencias de esas personas. Los países pueden adoptar políticas para resolver conflictos internos o reducir la extrema pobreza, como exigiría una convención internacional, sin convertirse en partes en ella. Sin embargo, el efecto de la presión de grupo puede ser una consideración muy pertinente para muchos países que no querrían verse aislados como país que no hubiera ratificado una convención de esa índole. De hecho, el valor añadido, para la reducción de la pobreza, de la existencia de una convención internacional aumenta en función de la importancia de las presiones de grupo y de los efectos de las disposiciones sobre supervisión y sobre "llamar las cosas por su nombre y avergonzar".

21. La aceptación de la extrema pobreza como denegación de derechos humanos crearía así una obligación para que una sociedad actuara, siempre que el cumplimiento de las obligaciones fuera viable. Se podría identificar a las personas e instituciones que, en calidad de obligados, podrían emprender acciones para cumplir las obligaciones. En ese contexto, sería "violador" cualquiera que emprendiera una acción pero fracasara, o que actuara de forma que engendrara o empeorara una extrema pobreza. En consecuencia, esa noción de extrema pobreza obligaría a los portadores de las obligaciones a adoptar políticas adecuadas de lucha contra la pobreza.

¹⁵ See E/CN.4/2005/49, p. 10, para. 28.

22. No obstante, al identificar al violador es necesario examinar de cerca las políticas para erradicar la pobreza. Algunas políticas pueden describirse como de "tipo técnico": por ejemplo, saber si los países deben tener un centro de políticas orientadas al empleo, o una ley de salario mínimo y una política sobre cómo reasignar el gasto público. Las políticas de otro tipo pueden llamarse "institucionales", al tratar de la creación de instituciones apropiadas para formular, seguir y aplicar las políticas. No es probable que los aspectos técnicos de las políticas a favor de los pobres difieran mucho por el hecho de que se vincule o no la pobreza a los derechos humanos. La verdadera diferencia estaría en el aspecto institucional. El experto independiente sugirió en su segundo informe¹⁶ que, en primer lugar, debían determinarse programas de acción concretos que pudieran aliviar la pobreza. A continuación se debía demostrar que esos programas no eran sólo técnicamente viables, sino también institucionalmente ejecutables, con algunos procesos de menor importancia pero bien definidos de reforma institucional y jurídica, apoyados por la asistencia internacional, tanto en materia de recursos como en relación con las normas y procedimientos de las operaciones internacionales.

23. El rasgo más importante de ese marco internacional dentro del cual se considera la eliminación de la pobreza como cuestión de derechos humanos, sería que las instituciones garantizarían la rendición de cuentas por los portadores de obligaciones y fomentarían la participación efectiva de los titulares de derechos en la formulación, aplicación y supervisión de las políticas. El derecho a participar en los procesos normativos es parte del aspecto procesal del enfoque de derechos humanos y un valor en sí mismo, como reconoció el experto independiente en su anterior informe sobre el derecho al desarrollo¹⁷. De hecho, se refirió al derecho al desarrollo, reconocido en el derecho de los derechos humanos mediante la aprobación de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986, y reiterado por consenso internacional en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993. El derecho al desarrollo es el "derecho a un proceso de mejora del bienestar en el contexto de la realización del conjunto de libertades fundamentales y derechos humanos"¹⁸. Ese proceso de realización progresiva de este derecho debe basarse en los principios de equidad y no discriminación, así como de participación, rendición de cuentas y transparencia. En ese sentido, la condición de extrema pobreza puede considerarse como la denegación o violación del derecho al desarrollo de un grupo de personas identificadas por la sociedad como pobres¹⁹.

24. Durante el mencionado seminario, hubo un interesante debate sobre la aplicabilidad de la noción de violación a la comunidad internacional, dado que un derecho humano, una vez reconocido, implica obligaciones tanto nacionales como internacionales. El experto independiente ha invocado anteriormente el concepto de "obligación perfecta e imperfecta"; las obligaciones perfectas acompañan a los deberes que tienen un efecto directo en el ejercicio del derecho, mientras que las imperfectas tienen un efecto indirecto, que depende de que los titulares de los deberes cumplan sus obligaciones. Los deberes perfectos se refieren a la obligación

¹⁶ E/CN.4/2006/43, p. 15, para. 50.

¹⁷ E/CN.4/2000/WG.18/CRP.1.

¹⁸ See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

¹⁹ See E/CN.4/2005/49, p. 11, para. 33.

perfecta, y si esos deberes no se cumplen por sus portadores, éstos podrían ser considerados como "violadores" aunque, si se cumplieran, ello no podría por sí mismo resolver los problemas de la pobreza. Todos los deberes guardan relación con el resultado como probabilidad, ya que no hay certidumbre de que ninguna política pueda producir siempre el resultado deseado. Los deberes directos son aquellos que, si no se cumplen, hay una gran probabilidad de que no se logren los resultados, pero cuyo efecto podría atribuirse claramente a un portador de deberes responsable de contribuir a que se alcance el objetivo. Los deberes indirectos, sin embargo, tienen naturaleza de obligaciones imperfectas, ya que su efecto en el resultado final depende mucho de las actividades de otros actores, de forma que el hecho de no alcanzarse el resultado no puede atribuirse a la falta de cumplimiento por un titular de deberes concreto. En este sentido, las obligaciones de la comunidad internacional comienzan como obligaciones imperfectas porque, aunque esa comunidad decida actuar de cierta forma, si las autoridades estatales y otros actores locales no cumplen, es posible que no se logre el resultado. Por ejemplo, los acuerdos internacionales para liberalizar el comercio como medio de estimular el crecimiento pueden no reducir la pobreza, a menos que exista un mecanismo para redistribuir las ganancias de ese comercio a la población pobre, que quizá no haya podido beneficiarse del aumento de las oportunidades comerciales. La comunidad internacional seguirá teniendo el deber u obligación imperfecta de proseguir la internacionalización del comercio, a fin de ofrecer esas oportunidades, pero no puede garantizar que los Estados más pobres obtengan ganancias, ni que los gobiernos adopten las medidas necesarias para garantizar que los beneficios obtenidos del aumento del comercio sean compartidos por los pobres. El hecho de no lograr la erradicación de la pobreza no puede considerarse como una violación de las obligaciones de la comunidad internacional.

25. Sin embargo, si las autoridades estatales adoptan políticas apropiadas de redistribución del ingreso aumentado y políticas para eliminar la pobreza, la obligación imperfecta de la comunidad internacional se convertiría en perfecta, ya que habría una gran probabilidad de que no pudieran eliminarse las condiciones de pobreza de no existir esa liberalización del comercio.

26. Se expresó la opinión de que debía considerarse a la comunidad internacional responsable de la violación de un derecho si se negaba a cambiar el procedimiento de las operaciones internacionales que crean condiciones de privación de ese derecho, con independencia de que las autoridades estatales adoptaran la política acertada. Por ejemplo, un régimen internacional que se tradujera en el aumento del costo de medicamentos esenciales se consideraría como violación directa de su obligación, porque, adoptaran o no las autoridades estatales cualquier política, ese aumento haría muy difícil proteger la salud de los pobres en los países en desarrollo.

27. De hecho, Thomas Pogge, en su libro titulado *World Poverty and Human Rights* (2002) consideró a la comunidad internacional plenamente responsable de mantener normas y procedimientos de un régimen internacional financiero, comercial y de propiedad intelectual, que iba en contra de los intereses de los países en desarrollo, especialmente de las condiciones de los más pobres entre ellos. Según sus cálculos, una transferencia de menos del 1% del ingreso mundial, cuya mayor parte corresponde a los países industriales, sería suficiente para abolir la pobreza en el mundo entero. Los países más ricos gastan una cantidad superior en muchas otras esferas, incluidos el armamento y un consumo antieconómico. Si erradicar la pobreza se aceptara como uno de los derechos humanos, la incapacidad para movilizar una fracción de esa cantidad para cuidar de los más pobres del mundo equivaldría a una violación de derechos humanos.

IV. PROGRAMAS PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA

28. En sus dos informes anteriores y en el informe de su misión sobre las condiciones de extrema pobreza en los Estados Unidos, el experto independiente demostró de diversos modos la forma de elaborar y aplicar políticas viables para erradicar la extrema pobreza en diferentes partes del mundo. De hecho, en muchos de los programas adoptados en diferentes países, incluidos los realizados en colaboración con países donantes y organismos multilaterales, había elementos que habían ido muy lejos en la adopción de un enfoque, basado en los derechos, para erradicar la pobreza. Sería útil realizar un estudio sistemático de todas esas políticas y aplicaciones prácticas para erradicar la pobreza, con miras a analizar los éxitos y fracasos desde el punto de vista de los logros de derechos humanos. Ello haría posible demostrar que un enfoque basado en los derechos humanos habría tenido mayor efecto si se hubiera elaborado y aplicado de conformidad con las normas de esos derechos. El experto independiente analizó a fondo algunas de esas políticas, examinando las condiciones existentes en diferentes países y reconociendo que tanto las políticas como sus resultados serían invariablemente específicas de su contexto. Si otros analistas de diferentes instituciones y países realizaran estudios análogos, sería posible formar una cartera de estudios monográficos que permitiera una amplia generalización.

A. La reducción de la pobreza en África

29. En el continente africano se ha acumulado una experiencia considerable con la aplicación de las estrategias de reducción de la pobreza iniciadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Esas estrategias se basaban en el reconocimiento de que proyectar el crecimiento económico mediante programas de ajuste estructural puede exacerbar la desigualdad y la pobreza, y, a falta de esfuerzos conscientes para mitigar esos efectos secundarios, puede aumentar el resentimiento social y el descontento popular, en la medida en que produce efectos indeseables en el proceso de crecimiento. Las estrategias incorporadas en los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) tienen por objeto oponerse a esa tendencia. En los DELP hay normalmente tres características principales: reformas macroeconómicas y liberalización del comercio para estimular el crecimiento económico; reorientación de las políticas sociales hacia la prestación de servicios de asistencia social a los pobres y vulnerables, y el énfasis en la propiedad y la participación popular. El FMI estimó que el PIB en los países de los DELP era por término medio casi del 5%, desde mediados del decenio de 1990, lo que supone una clara mejora con respecto a los resultados obtenidos entre 1980 y 1995, que supera el crecimiento de los países donde no hay DELP. Los niveles de vida se reflejan en la tasa de crecimiento del ingreso per cápita, que fue por término medio del 0% en los países de DELP en los años ochenta y a principios de los noventa, y ha aumentado en casi un 2,5% anual desde mediados de los noventa. Los niveles de reducción de la pobreza en porcentaje del PIB han aumentado más rápidamente en África que en otras regiones, y se prevé que aumentarán al 8,5%, lo que se compara con el 2,5% de los países no africanos. Desde el punto de vista del efecto real en el bienestar social, las estadísticas por países muestran que los DELP suponen una diferencia evidente. En Uganda, por ejemplo, la asignación presupuestaria para educación primaria ha aumentado del 19,8% del presupuesto, en 1994-1995, al 26,8 en la actualidad; mientras que la escolarización ha aumentado desde 5,3 millones en 1997, previéndose que llegará a 7 millones en 2010. En Tanzania se asignó a la educación básica un 52% adicional en los presupuestos para 2000-2003, período en el que la escolarización neta aumentó del 57 al 85%. Cabe señalar, sin embargo, que los DELP de la mayoría de los países se basaron en consultas posteriores, no

auténticamente participativas. Los programas se preparan por tecnócratas en colaboración con el FMI y con el Banco Mundial, y las consultas con la sociedad civil se realizan sólo una vez determinados los elementos principales de la estrategia. En el caso de Ghana, por ejemplo, Fantu Cheru observa que el DELP provisional, deducido del documento de estrategia de asistencia a los países para 2000-2003, no tiene nada que ver con la pobreza, sino que se elaboró para asegurar la asistencia adicional de los donantes tras las elecciones de 1999, a raíz del colapso de la relación de intercambio y de la escalada de los precios del petróleo²⁰. Dejando aparte algunos países, como Uganda y Ghana, las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos de trabajadores y comerciales, y las asociaciones profesionales son obviadas en el proceso de consulta, e instituciones democráticas como el Parlamento y los partidos políticos no intervienen. Como resultado, los DELP socavan con frecuencia el crecimiento de la democracia en lugar de reforzarlo²¹. En varios países, la población estima que los DELP aumentan simplemente las demandas al gobierno en el proceso de ajuste estructural. En Zambia, por ejemplo, el DELP ha sido una prolongación del anterior programa de estabilización, sin que haya conducido a ninguna alteración radical del régimen macroeconómico. Said Adejumobi (2006) lo resume diciendo que "la experiencia de muchos países africanos con respecto a las medidas políticas de ajuste, especialmente en el sector social, es que debilitan la capacidad de buena gobernanza en lugar de reforzarla"²².

30. A pesar de esas críticas, en general se reconoce que los DELP han llevado los programas de lucha contra la pobreza a la vanguardia de las políticas de desarrollo nacional y han puesto de relieve la naturaleza de los regímenes políticos y del buen gobierno en África. Sin embargo, todavía no han subrayado la importancia y pertinencia del enfoque basado en los derechos humanos para abordar los problemas de la gobernanza de una forma objetiva, que llevaría inevitablemente a elaborar políticas conformes con los criterios de derechos humanos. En Uganda, el fortalecimiento de la democracia y la descentralización constituyen un elemento de los objetivos de los DELP, que debe alcanzarse "promoviendo la solución pacífica de controversias con respecto a los derechos humanos, el derecho y el orden, la transparencia y la rendición de cuentas en el gobierno"²³. En Ghana, el DELP subraya la noción de la buena gobernanza promoviendo el imperio del derecho, los derechos humanos, la justicia social y la equidad, así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión del sector público. Desde el punto de vista de los derechos humanos, debería ser posible basarse en esos aspectos de los DELP, ya que su formulación se reconoce hoy como meta, no sólo para estimular el crecimiento económico, sino también para promover el buen gobierno a favor de los pobres, incluyéndolos en el proceso de adopción de decisiones.

²⁰ Fantu Cheru (2002) "The PRSP Process in Ghana", available at http://www.uneca.org/prsp/docs/prsp_final/Ghana.PDF.

²¹ See Said Adejumobi (2006) "Governance and Poverty Reduction in Africa: A Critique of the Poverty Reduction Strategy Papers".

²² Ibid., p. 22.

²³ Ibid., p. 17-18.

B. La reducción de la pobreza en Asia

31. En el pasado decenio, la reducción de la pobreza se ha convertido en preocupación principal en casi todos los países asiáticos. Las políticas de desarrollo subrayan ahora la determinación de esferas prioritarias por los gobiernos nacionales, para que puedan elaborar sus propias estrategias de reducción de la pobreza en el contexto del desarrollo social. De acuerdo con ese enfoque, muchos países asiáticos han adoptado los DELP, con la amplia participación de la sociedad civil, como marco para sus esfuerzos por reducir la pobreza y como base para acceder a préstamos y donaciones de donantes internacionales.

32. La mayoría de los países de la región de Asia y el Pacífico centran sus estrategias y programas de reducción de la pobreza nacional en la mayoría de la población pobre. Esos programas se orientan a reducir la pobreza, aumentar el acceso a servicios básicos como educación, salud y agua potable, y abordar los problemas de equidad, no discriminación y participación mediante programas de red de seguridad específicos.

33. Aunque en muchos de esos países el proceso de aplicación real está todavía en sus comienzos, el éxito en cuanto a la reducción general de la pobreza se está apreciando ya. En Nepal, por ejemplo, la Oficina Central de Estadística (2005) revela que la tasa de pobreza nacional per cápita disminuyó del 41,76% en 1995/96 al 30,85% en 2003/04. En las zonas urbanas en particular, el cambio fue todavía más importante, del 21,55 al 9,55%, lo que supuso una disminución del 56%. El análisis de la brecha de pobreza muestra asimismo una disminución sustancial, del 6,54 al 2,18% en las zonas urbanas y del 11,75 al 7,55% a nivel nacional. De igual modo, en Camboya, en las zonas (59%) comprendidas en las encuestas socioeconómicas, tanto de 1993/94 como de 2004, 11 años, el índice de pobreza disminuyó en 11 puntos porcentuales, es decir, alrededor de 1 punto por año, mientras que la línea de pobreza alimentaria descendió del 20 al 14,2%²⁴. En Bangladesh, la incidencia de la pobreza en los hogares, utilizando el método directo de ingesta calórica, muestra una mejora significativa. El número de hogares con un varón como cabeza de familia situados por debajo del umbral de indigencia (menos de 1.805 k.cal/día) disminuyó del 27,7%, en 1988/89, al 19,6% en 2000, mientras que el cambio correspondiente en los hogares en que era una mujer la cabeza de familia fue una disminución del 32,0 al 26,4%²⁵. Viet Nam ha podido alcanzar también metas importantes de reducción de la pobreza mediante la aplicación de su Estrategia Integral de Reducción de la Pobreza y Crecimiento adoptada en 2000. La incidencia de la pobreza en ese país ha disminuido del 17% en 2000 al 7% en 2005²⁶. A finales de 2004, 2 de las 64 provincias de Viet Nam no tenían hogares pobres, 18 tenían tasas de pobreza que oscilaban entre el 5 y el 10%, y sólo 2 provincias indicaban tasas de pobreza superiores al 20%²⁷. Viet Nam ha

²⁴ Cambodia: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 06/266, July 2006.

²⁵ Bangladesh Bureau of Statistics (BBS) and Household Income and Expenditure Survey (HIES), 2000 and 2003.

²⁶ Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf>.

²⁷ Ibid.

alcanzado sus objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) con 10 años de anticipación, reduciendo el número de hogares pobres del 58,1% en 1993 al 24,1% en 2004, con respecto al umbral de pobreza internacional²⁸.

34. La mayoría de los países asiáticos conceden también importancia considerable a crear redes de seguridad social para grupos vulnerables específicos, a fin de cumplir los criterios de equidad y no discriminación. Bangladesh, en particular, ha tenido un éxito importante con sus programas sociales de red de seguridad, a 27 de los cuales corresponde el 4,4% del gasto público. Esos programas se centran en cada sector de la sociedad, mujeres, niños, discapacitados y ancianos, e incluyen programas de creación de empleo, seguridad alimentaria, salud, educación y desarrollo de la comunidad.

35. El éxito de esos programas, en particular con respecto a las mujeres, se refleja en el aumento de la participación de la mujer en las decisiones relativas al hogar y en las actividades generadoras de ingresos, así como en sus mejores condiciones de salud. Por ejemplo, las tasas de mortalidad infantil (por 1.000) en Bangladesh disminuyeron de 92 en 1991 a 53 en 2001, con una reducción notable en las zonas rurales, del 94 al 57%²⁹. Los programas destinados a la habilitación de la comunidad o la eliminación de la exclusión social, como el Programa de Mantenimiento Rural, que se orienta a la habilitación de la mujer, en particular viudas o cabezas de familia y a mantener la infraestructura rural, y en el que participan unas 42.000 personas anualmente. Los estudios muestran que más del 60% de los participantes en ese programa concluido pudieron mantener el nivel de vida alcanzado durante la ejecución de ese programa. En cierta medida, los programas de red de seguridad han tenido también éxito en Bangladesh para mitigar la pobreza humana. De igual modo, el Programa de Desarrollo de los Grupos Vulnerables, centrado en la preparación de las mujeres para la vida activa mediante capacitación y ahorros motivadores, ha tenido éxito en la mejora de las condiciones económicas de las beneficiarias, permitiéndoles mejorar su situación para poder mantenerse a sí mismas y superar el umbral de extrema pobreza.

36. Las conclusiones del Instituto de Estudios de Desarrollo de Bangladesh muestran que alrededor del 70% de los niños de edad comprendida entre 5 y 14 años de los hogares beneficiarios están escolarizados, mientras que sólo lo está el 64% de los procedentes de hogares no beneficiarios. Las diferentes series de estudios de la fuerza de trabajo indican progresos en la creación de empleo, ya que la población aumentó de 34,8 millones en 1995/96 a 39,0 millones en 1999/00 y a 44,3 millones en 2002/03. Se estima que durante el período del DELP (FY05-FY07), se crearon 8,02 millones de puestos de trabajo, 5,39 millones de ellos en zonas rurales y 2,63 millones en zonas urbanas. En Viet Nam, las estadísticas del Ministerio de Trabajo muestran un aumento constante de la creación de puestos de trabajo en el último

²⁸ Ibid.

²⁹ BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 17. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc.

quinquenio; en 2004 se crearon 1,5 millones de esos puestos. El porcentaje de mano de obra desempleada en las zonas rurales ha disminuido del 6,42% en 2000 al 5,6% en 2004³⁰.

37. En los países en desarrollo asiáticos se reconoce a los Estados y gobiernos como principales proveedores de servicios sociales. Con respecto a la educación básica, corresponde a las escuelas públicas la mayor parte de la escolarización primaria en la región (89%), y su participación en el gasto general en educación es del 79%. Por ello, el mejoramiento de los sistemas de educación públicos es de importancia primordial. En Bangladesh, la aplicación de programas de estipendios, como el programa para educación primaria y el programa para la enseñanza secundaria de niñas, han contribuido a aumentar las tasas de alfabetización de la población (de 7 años o más), desde 32,40% en 1991 a 47% en 2004. En particular, ha habido un importante aumento de la alfabetización primaria de las niñas, del 25,15 al 42,90%³¹. En Camboya, las estadísticas del Banco Mundial indican que la tasa de finalización de la enseñanza primaria ha aumentado del 51,90% en 2001 al 92,31% en 2005³². Camboya es también uno de los pocos países en donde una proporción muy alta de los recursos para la educación primaria proviene de la comunidad local.

38. En contraste con la educación, el porcentaje medio del sector público en el gasto general en salud es sólo de alrededor del 52% en los países en desarrollo asiáticos, y particularmente bajo en los países del Asia meridional, lo que refleja el predominio de la atención sanitaria privada y de otras formas en la subregión. La baja calidad de muchos sistemas de salud pública hace que incluso los pobres opten por los servicios privados. Así ocurre especialmente en las zonas rurales, en donde los sistemas de salud están con frecuencia a cargo de médicos tradicionales y profesionales insuficientemente cualificados. La baja calidad de los servicios del sistema público puede atribuirse a una administración débil, la mala rendición de cuentas y la ausencia de medios de supervisión. Puede reflejar también una manifestación peculiar de poder, en la que asociaciones médicas, enfermeros y empleados subordinados no médicos ejercen su poder colectivo para obtener ingresos tanto del sistema como del paciente, al tiempo que mantienen su inmunidad frente a las medidas disciplinarias. Sin embargo, en Viet Nam la situación de salud es muy distinta. A finales de 2004, el 65% de los centros de atención sanitaria tenían médicos, el 79% de los pueblos y aldeas tenían profesionales y la mayoría de las comunas y demarcaciones habían construido centros de atención de salud. En 2004, las redes de atención sanitaria de los distritos prestaban servicios a más del 60% de los pacientes. El 70% de las provincias y ciudades centrales tenían hospitales médicos tradicionales y en casi el 50% de los hospitales generales había departamentos o secciones de medicina tradicional. Sin embargo, hay que señalar que, a pesar de la aplicación del programa nacional de salud en todo el país, según los últimos indicadores Viet Nam no ha podido salvar la brecha cada vez mayor existente entre los ricos y los pobres. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil es del 14% entre el 20% más

³⁰ Viet Nam: Poverty Reduction Strategy Paper, Annual Progress Report, IMF Country Report No. 06/340, September 2006, at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2006/cr06340.pdf>.

³¹ BBS Paper, Statistics for Monitoring Attainment of MDGs in Bangladesh, table 10 and 11. Available at: www.bbs.gov.bd/dataindex/MDGs%20in%20Bangladesh.doc. Sources: Population Census 2001, Analytical Report (Provisional).

³² World Bank website, Country profile Cambodia.

rico de la población, y del 39% en el 20% de población más pobre³³, y la de mortalidad materna es relativamente alta: 130 por 100.000 nacidos vivos³⁴.

39. En algunos casos, los estudios de evaluación de las repercusiones de los sistemas de salud pública y de la prestación de servicios de salud por organizaciones no gubernamentales (ONG) mostraron que la contratación con éstas puede ser eficaz, no sólo para alcanzar mejoras en los indicadores de salud, sino también una mayor equidad en la prestación de atención a los pobres³⁵. En Nepal, por ejemplo, donde la principal estrategia del Gobierno consiste en transferir la gestión de los servicios de salud para promover su propiedad y supervisión por la comunidad, en 2004/05 se extendió la gestión comunitaria de los servicios de salud a 28 distritos. El total de instituciones de salud que se entregaron a las comunidades para su gestión llegó a ser de 1.412 a finales de 2004/05, lo que incluía 1.303 puestos subsanitarios, 77 puestos sanitarios y 32 centros de atención primaria de salud. Como en Nepal no había habido elecciones administrativas desde julio de 2002, la reforma se limitó a asignar la gestión de los servicios de salud a comités locales de gestión sanitaria. Las estadísticas del Ministerio de Salud y Población muestran los principales logros de Nepal en materia de atención sanitaria, como el hecho de que el 96 y el 90% de los niños de 1 año fueran vacunados contra la tuberculosis (BCG) y la difteria/tos ferina/tétanos (DPT3), respectivamente, en 2004/05. Además, el 69% de las mujeres recibieron atención prenatal, al menos una vez, en 2004/05.

40. La participación es de importancia primordial en el marco de los DELP, tanto en las consultas durante la elaboración de la estrategia nacional de reducción de la pobreza como en el fomento de la participación de la comunidad. En general, en la mayoría de los países asiáticos el proceso de consulta y la exclusión de la sociedad civil durante la elaboración de los DELP han sido objeto de críticas. En Bangladesh, por ejemplo, a pesar de algunas consultas sobre el proyecto de DELP, hubo observadores que señalaron que la mayor parte del documento había sido redactada por dos consultores y que se habían hecho escasos esfuerzos por integrar el DELP en los sistemas oficiales existentes³⁶. Se formó una coalición de la sociedad civil para impugnar el proceso del DELP y protestar por la insuficiente participación. El *Independent Review for Bangladesh's Development* (2002)³⁷ señaló que, en la etapa de elaboración del documento, no habían participado representantes de la sociedad civil, y como consecuencia el espacio para las políticas había quedado limitado. De igual modo, en Camboya, el foro de ONG se preocupó también por el hecho de que, en el proceso de redacción del DELP, no se hubiera tenido en cuenta la Evaluación de la pobreza con participación de los afectados, que pide la participación

³³ UNDP, Human Development Report, 2006.

³⁴ *ibid.*

³⁵ ADB: Key indicators of developing Asian and Pacific countries, 2006.

³⁶ Monitoring and Synthesis Project (2003) Experience of PRSPs in Asia. PRSP synthesis note 8, p. 5.

³⁷ CPD - IRBD (2002): PRSP Review, Poverty Reduction Strategy for Bangladesh: Views of Civil Society. Available at: www.cpd-bangladesh.org/work/irbd_docs/INT02-04.doc.

de la comunidad no perteneciente a ninguna ONG o de base³⁸; además, en cada una de las secciones del DELP no se habían incluido indicadores de la participación, ni medidas de su nivel y calidad.

41. La experiencia de la participación en DELP ha mostrado que es necesario establecer un marco claro para esa participación, que defina las directrices y parámetros para determinar quién participa, en qué etapa y con qué "grado", y la metodología que habrá de utilizarse en el proceso. La mayoría de los estudios de casos muestran un fracaso general en la participación de la población pobre, y la ausencia de un marco claro y apropiado para la participación. Sin embargo, se han logrado algunos éxitos en el fomento de la participación de la comunidad. En Nepal, por ejemplo, la movilización social y la participación de la comunidad están resultando ser los modelos de desarrollo más resistentes a los conflictos. Los indicios indican que cuando las actividades de desarrollo obedecen a la demanda e implican la participación de la comunidad resultan aceptables incluso a las partes en conflicto. Por ejemplo, la participación de la comunidad ha sido ejemplar en los proyectos rurales de agua potable. Todos los proyectos principales del sector, concretamente el proyecto de abastecimiento de agua y saneamiento de base comunitaria, así como la Junta de Desarrollo del Saneamiento, se centran en un planteamiento impulsado por la demanda, participativo y de reparto de costos³⁹. Los proyectos son ejecutados por ONG y por organizaciones basadas en la comunidad, y han hecho que el 77,5% de la población tuviera acceso a agua potable en 2004/05⁴⁰.

42. Bangladesh ha conseguido también importantes logros en esa esfera, ya que el 99% de la población urbana, el 97% de la rural y el 97,4% de toda la población tuviera acceso en 2003 a agua potable. Además el éxito del Grameen Bank muestra la importancia dada a la participación de la comunidad.

43. Sin embargo, la supervisión y la rendición de cuentas siguen siendo los aspectos más débiles de un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos. La existencia, en la mayoría de los países de la región, de sistemas políticos democráticos permite establecer procedimientos de supervisión y rendición de cuentas que son elemento esencial de un enfoque del desarrollo basado en esos derechos. Con todo, la democracia electoral por sí sola rara vez basta para garantizar la rendición de cuentas. Hay que disponer de un amplio marco institucional, con inclusión de un parlamento y de comités parlamentarios que funcionen bien, y de instituciones semijudiciales como comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo, así como de un sistema eficaz de descentralización. Ejemplo de un paso en la dirección acertada ha sido el establecimiento, por el Gobierno de Nepal, de un mecanismo de supervisión de la pobreza con participación de los afectados, para institucionalizar la supervisión participativa, mediante el cual instrumentos como las denuncias de los ciudadanos, las auditorías sociales, los exámenes presupuestarios por grupos sociales y los exámenes parlamentarios de la aplicación de

³⁸ Cooperation Committee for Cambodia, NGO Forum on Cambodia and Medicam "NGO statement to the 2002 Consultative Group Meeting on Cambodia", Phnom Penh, 19-21 June 2002.

³⁹ Nepal: Poverty Reduction Strategy Paper, IMF Country Report No. 03/305, September 2003.

⁴⁰ Ministry of Health and Population (MOHP), 2005.

políticas complementan la información general procedente del Sistema de Análisis y Vigilancia de la Pobreza.

C. La reducción de la pobreza en la Unión Europea mediante la protección y la inclusión sociales

44. A pesar de la imagen general de prosperidad y bienestar que predomina en la Unión Europea (UE), casi el 16% de la población vive con riesgo de caer en la pobreza⁴¹. El "índice del riesgo de pobreza" se define como el "porcentaje de personas con una renta disponible equivalente, antes de transferencias sociales, inferior al umbral de pobreza, que se fija en el 60% de la renta disponible equivalente mediana (después de transferencias sociales)". El 20% de los niños (menores de 16 años) de la UE se encuentran en riesgo de caer en la pobreza⁴². La reducción de la pobreza es una de las máximas prioridades del programa de la UE. El Tratado de Ámsterdam introdujo la inclusión social. En la Estrategia de Lisboa, surgida de la Cumbre de 2000, se abordó la cuestión esencial de la exclusión social y se fijó el objetivo de la erradicación de la pobreza en la región para 2010, que debía alcanzarse mediante el método abierto de coordinación. Esos objetivos, si se lograban, ayudarían a alcanzar el objetivo más amplio de la UE de una "Europa socialmente cohesiva". Los objetivos se lograron mediante la elaboración de planes de acción nacionales contra la pobreza y la exclusión social, sometidos a informes periódicos y a la supervisión de los progresos. En el Consejo Económico de Laeken, en diciembre de 2001, se hicieron nuevas mejoras en los indicadores de inclusión social.

45. El índice de pobreza humana 2 (IPH-2), ideado por el PNUD, mide la pobreza humana y de ingresos en los países industrializados. Es un índice compuesto que mide la privación, basado en los siguientes índices de desarrollo humano: vida larga y sana, educación y un nivel de vida decoroso, e inclusión social. El IPH.2 de 2005 muestra que los países escandinavos figuran muy arriba, con Alemania, Francia y España en los niveles medios y el Reino Unido e Irlanda en la parte inferior de la lista⁴³.

46. En el Consejo Europeo de Laeken se aprobaron y aceptaron por el Comité de protección social del Consejo Europeo 18 criterios comunes e indicadores estadísticos para la inclusión social. Esos indicadores se clasificaron del siguiente modo:

- Indicadores primarios, consistentes en indicadores principales de exclusión social, como la pobreza financiera, la salud, la educación, etc.;

⁴¹ At risk of poverty after social transfers in percentage of Eurostat, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps1000.

⁴² At risk of poverty rate after social transfers, by age group percentage, at http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1996,39140985&_dad=portal&_schema=PORTAL&screen=detailref&language=en&product=sdi_ps&root=sdi_ps/sdi_ps/sdi_ps_mon/sdi_ps1112.

⁴³ Human and Income Poverty in OECD, Central & Eastern Europe and CIS, Human Development Report 2006, at <http://hdr.undp.org/hdr2006/statistics/indicators/27.html>.

- Indicadores secundarios, consistentes en indicadores de apoyo que describían otras dimensiones del problema, y comúnmente definidos y determinados por los Estados miembros;
- Un tercer nivel de indicadores que podrían incluir los propios Estados miembros en sus planes nacionales de acción, a fin de resaltar las particularidades de ámbitos específicos y de facilitar la interpretación de los indicadores primarios y secundarios.

47. Con miras a seguir mejorando los indicadores, en junio de 2006 el Comité de protección social aprobó un nuevo conjunto de indicadores de protección social e inclusión social. Este nuevo conjunto ha racionalizado los indicadores anteriores para dar efecto al nuevo marco de supervisión de la protección social y la inclusión social a la luz de los objetivos comunes expuestos en la Cumbre de Lisboa: cohesión social, mayor crecimiento económico y una buena gobernanza, transparencia e implicación de los interesados en el diseño, la ejecución y la supervisión. Esos nuevos indicadores para carteras generales como la inclusión social, las pensiones y la atención sanitaria a largo plazo tratan de ser amplios, equilibrados y transparentes para una supervisión eficaz. Los indicadores contendrán indicadores de la UE convenidos de común acuerdo, indicadores nacionales basados en definiciones convenidas en común, e hipótesis e informaciones que se comprenden mejor en el contexto nacional.

48. El Centro de Recursos para la Lucha contra la Pobreza de Bélgica ha realizado extensas investigaciones para perfeccionar los indicadores de pobreza existentes, haciendo participar a quienes trabajan sobre el terreno para luchar contra la pobreza. El profesor Nicaise del Centro ha subrayado en sus comunicaciones con el experto independiente que en Bélgica se ha iniciado con éxito un proceso participativo para eliminar las condiciones de la exclusión social. El Sr. Nicaise subraya que las organizaciones de base han convenido en un método común de actuación basado en los principios del desarrollo de la comunidad y la reducción de la pobreza, y que se han establecido grupos de diálogo, con participación de personas que viven en la pobreza y de otras personas interesadas, como profesionales, organismos gubernamentales y otras asociaciones.

49. Los sistemas de protección social están bastante bien desarrollados en la UE y tratan de proporcionar cobertura adecuada a las poblaciones que corren riesgo de caer en la pobreza, afectadas por el desempleo, la vejez, la mala salud, el ingreso insuficiente y la responsabilidad parental. Los Estados miembros se encargan de aplicar y financiar programas de protección social en sus propios países. Sin embargo, la UE coordina esos planes de seguridad social mediante sus disposiciones legales, a fin de asegurar que las personas puedan desplazarse libremente dentro de la región sin que ello perjudique sus derechos de protección social. Hay que observar que la UE no establece un sistema común de seguridad social para la región, y permite que los sistemas nacionales de seguridad funcionen por su cuenta, siempre que se respeten los principios básicos de igualdad de trato y no discriminación.

50. La UE ha participado también activamente en la modernización de los sistemas de protección social en sus países miembros. El Comité de protección social establecido después de la Cumbre de Lisboa en 2000 está encargado de trabajar en los desafíos de políticas relacionados con la seguridad de ingresos, sistemas seguros y sostenibles de pensiones, inclusión social y atención sanitaria de calidad. En marzo de 2006, el Consejo Europeo aprobó un nuevo marco para la inclusión social y la protección social que incluía los objetivos de garantizar el "acceso de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad,

previniendo y abordando la exclusión y combatiendo todas las formas de discriminación que llevan a la exclusión". En 2005-2006, los Estados miembros de la UE aprobaron medidas legislativas para incorporar los objetivos de la Cumbre de Lisboa a sus sistemas de protección social. En 2005, la Comisión Europea aprobó la nueva Agenda social 2005-2010, que se centra en dos áreas de actuación: empleo e igualdad de oportunidades. En su informe conjunto de 2005 y 2006 sobre protección social e inclusión social, los Estados miembros de la UE se comprometieron a elaborar políticas en siete áreas prioritarias clave, señaladas en los planes nacionales de acción adoptados por los Estados miembros: aumentar la participación en el mercado de trabajo, modernizar los sistemas de protección social, abordar las desventajas educativas, erradicar la pobreza infantil, garantizar una vivienda digna, mejorar el acceso a servicios de calidad y vencer la discriminación e integrar a las minorías étnicas y los inmigrantes.

51. A principios de 2006, el 9,8% de los adultos en edad de trabajar de la UE-25⁴⁴ vivían en hogares sin trabajo (es decir, en donde ningún miembro de la familia trabajaba). Se vio que las familias sin hijos eran las más afectadas por el desempleo, y que la proporción de niños que vivían en hogares sin empleo variaba según los países⁴⁵.

52. El empleo no elimina necesariamente la pobreza, como puede verse en el caso de la UE. En 2004, el 7% de ciudadanos de la UE (de más de 16 años de edad) corrían riesgo de caer en la pobreza (después de transferencias sociales). La existencia de trabajadores pobres en la UE plantea graves cuestiones sobre la calidad de la labor y el compromiso de la UE en la reducción de la pobreza. La definición de trabajador pobre elaborada por la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos y hoy ampliamente aceptada es: "Las personas que han dedicado al menos medio año a esfuerzos en el mercado laboral, estando empleadas o buscando trabajo durante ese período, pero que siguen viviendo en familias pobres"⁴⁶. En la UE se han hecho muy pocas investigaciones sobre los trabajadores pobres; Francia es el único país miembro que ha iniciado estudios sobre ellos. Los trabajadores pobres deben estudiarse tanto a nivel de ingreso como a nivel familiar, a fin de tener una comprensión más holística del problema. También se registró una alta tasa de pobreza entre los trabajadores por cuenta propia. (15% en 2001). La UE ha estudiado asimismo la relación entre las pobres condiciones de trabajo y los trabajadores pobres para encontrar formas de mejorar la calidad del empleo en la región.

53. La esperanza de vida en la UE-25 ha aumentado en el pasado decenio. En el período 1995-2005, la esperanza de vida de los varones creció de 72,8 años a 75,8 años y la de las mujeres de 79,7 años a 81,9 años. No obstante, la esperanza de vida sana al nacer es muy inferior a la esperanza de vida. Según datos de Eurostat, en 2003, en la UE-15⁴⁷, se preveía que

⁴⁴ EU of 25 member States (2004 to 2006).

⁴⁵ Eurostat Labour Force Survey, Spring 2006, at Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, MEMO/07/66, Brussels, 19 February 2007, at <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/66&format=PDF&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴⁶ US Bureau of Labor Statistics, A profile of the working poor, March 2002.

⁴⁷ EU of 15 member States (1995 to 2004).

las mujeres tendrían una vida sana de 66 años y los hombres de 64,5 años. En 2004, el gasto total en atención sanitaria en la UE-25 fue el 7,4% del PIB (incluidos tanto la atención sanitaria pública como la de seguros privados), y en algunos países, como los Países Bajos y Suecia, el gasto en salud fue de más del 8%, mientras que en Letonia, Lituania y Polonia fue inferior al 3%.

54. Los desafíos de lograr una atención sanitaria eficaz son los mismos en todo el mundo, y el más importante es el de las poblaciones que envejecen. Al aumentar la esperanza de vida, la proporción de personas de edad muy ancianas en la población ha crecido. El envejecimiento aumenta las presiones para proporcionar una mejor atención de salud curativa y rehabilitadora, y la mayoría de los países miembros de la UE están actualmente mal equipados para prestar esa asistencia a largo plazo. Ningún país de la UE tiene legislación específica sobre los cuidados prolongados; Francia y la República Checa se encuentran entre los únicos países que han incorporado esa atención a largo plazo en sus programas de asistencia social. Si los seguros no cubren los costos de los cuidados prolongados, caerá una gran carga financiera sobre los pacientes ancianos, cuyo derecho de acceso a la atención de salud podría verse gravemente limitado. La UE reconoce también que el sector de la atención sanitaria puede generar oportunidades de empleo para los trabajadores especializados. Al haber un gran número de personas necesitadas de atención, la demanda de profesionales de atención sanitaria está aumentando, pero, de forma interesante, al alcanzar más profesionales la edad de retiro, la oferta en el sector está disminuyendo. Así, la disminución de la oferta de profesionales de la atención de salud aumenta a su vez el gasto en esa atención, perjudicando la sostenibilidad financiera de la atención sanitaria. Se puede hacer frente a este problema mediante mejores estrategias de recursos humanos.

CONCLUSIONES

55. El presente informe ha demostrado cómo puede aplicarse un enfoque basado en los derechos humanos, tanto a las consideraciones teóricas en cuanto al logro de un consenso sobre las características esenciales de la extrema pobreza como a la aplicación práctica de políticas para erradicar la extrema pobreza. La aplicabilidad de la noción de extrema pobreza dentro de un marco de derechos humanos habrá de ser examinada ahora con respecto a las experiencias de diferentes países en la ejecución de sus programas de lucha contra la pobreza. El experto independiente se propone hacerlo sistemáticamente en su próximo informe. Aunque la naturaleza de los problemas según el contexto se pondrá de relieve en ese estudio futuro, la conclusión general es que un enfoque de derechos humanos supone un claro valor añadido al tratar la extrema pobreza.
