



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/15
28 de febrero de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Séptimo período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos
humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta***

Resumen

En el presente informe, el Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza resume los problemas más importantes planteados durante su mandato. En particular, reitera que la extrema pobreza debe considerarse como una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social. El Experto independiente pide que la atención se centre en la intersección de esos tres componentes de la pobreza cuando se formule en el consenso social sobre las estrategias de lucha contra la pobreza. Partiendo de ello, observa que las políticas de la Unión Europea se basan en el mismo entendimiento conceptual de la pobreza que propone el Experto independiente. En este contexto se examinan los programas de la Unión Europea que promueven la inclusión social. En el informe, el Experto independiente insiste en la importancia de la cooperación internacional que está consagrada en las normas internacionales de derechos humanos. Para examinar la eficacia de la cooperación internacional en la erradicación de la extrema pobreza, el Experto independiente hace algunas observaciones sobre la experiencia pasada de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en África. Concluye el informe destacando la necesidad de reconocer que la extrema pobreza es una denegación de los derechos humanos y sugiere que los principios rectores sobre la extrema pobreza se vuelvan jurídicamente vinculantes.

* El presente informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4	3
II. ANTECEDENTES	5 - 11	3
III. INFORMACIÓN RECIENTE SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL EXPERTO INDEPENDIENTE	12 - 22	4
IV. DEFINICIÓN DE LA EXTREMA POBREZA	23 - 43	7
A. Unión o superposición	35 - 37	9
B. Importancia de las diferentes dimensiones	38 - 40	10
C. Valor añadido de un marco de derechos humanos.....	41 - 43	11
V. REDUCCIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL.....	44 - 60	11
A. Definición de la exclusión social	44 - 47	11
B. Protección social e inclusión.....	48 - 51	12
C. Indicadores de la exclusión social en la Unión Europea.....	52 - 55	14
D. Financiación del Método de coordinación abierta: Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social.....	56 - 60	15
VI. LUCHA CONTRA LA POBREZA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.....	61 - 84	16
A. Equidad y no discriminación.....	71 - 74	20
B. Participación.....	75 - 77	21
C. Responsabilidad y transparencia.....	78 - 84	22
VII. PROYECTO DE PRINCIPIOS RECTORES.....	85 - 91	24

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde 1989, la Comisión de Derechos Humanos ha estado examinando la extrema pobreza como fuente principal de privación que afecta todos los derechos humanos. Se consideró que la extrema pobreza y la exclusión social constituían una violación de la dignidad humana y requerían la adopción de medidas urgentes en los planos nacional e internacional para eliminarlas¹. En 1998, la Comisión decidió crear el mandato del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. De 1998 a 2004, fue Experta independiente la Sra. A. M. Lizin, y en 2004 la sucedió el Sr. Arjun Sengupta.

2. En sus resoluciones 1998/25, 2004/23 y 2005/16, la Comisión invitó al Experto independiente a que se centrara en la relación entre el disfrute de los derechos humanos y la extrema pobreza, los obstáculos encontrados y los progresos realizados por las mujeres que viven en la extrema pobreza y las repercusiones de la discriminación en la extrema pobreza.

3. El presente informe es el último preparado por el Dr. Sengupta como Experto independiente en la extrema pobreza. El autor agradece por la asistencia en la preparación del presente informe a Ipshta Sangupta y Avani Kapur, del Centro para el Desarrollo y los Derechos Humanos, y al personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). El informe es un resumen de las conclusiones principales de su labor desde 2004. El Experto independiente espera que el Consejo de Derechos Humanos estudie sus conclusiones durante el examen de ese mandato e informe de ello al próximo titular del mandato.

4. En cumplimiento de la resolución 2001/31 de la Comisión y otras resoluciones sobre la cuestión, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos preparó un proyecto de principios rectores sobre la pobreza y los derechos humanos. En su resolución 2/2, el Consejo de Derechos Humanos solicitó al ACNUDH que distribuyera ese proyecto de principios para recabar las opiniones de las partes interesadas. A ese respecto, la sección final del presente informe contiene un debate sobre las opiniones del Experto independiente acerca de los principios rectores.

II. ANTECEDENTES

5. Durante su mandato, el Experto independiente aclaró la relación conceptual entre los derechos humanos y la pobreza y analizó las cuestiones básicas relacionadas con las estrategias de lucha contra la pobreza, destacando la importancia de generar empleo, garantizar los derechos a los servicios básicos y proporcionar redes de protección social para los más pobres entre los pobres, prestando especial atención a la situación de las mujeres.

6. En 2005, en el primer informe presentado por el Experto independiente a la Comisión (E/CN.4/2005/49), el Experto describió su planteamiento general del mandato definiendo la extrema pobreza como una combinación de la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social.

¹ Resolución 51/97 de la Asamblea General.

7. En su segundo informe (E/CN.4/2006/43), el Experto independiente trató de mostrar el claro valor añadido derivado de considerar la extrema pobreza como una violación o denegación de los derechos humanos sobre la base de la definición de la extrema pobreza contenida en su primer informe y las obligaciones derivadas para las partes interesadas de garantizar la ejecución de programas eficaces para luchar contra la extrema pobreza.

8. El Experto independiente también llevó a cabo una misión de determinación de los hechos a los Estados Unidos de América del 24 de octubre al 4 de noviembre de 2005, durante la cual se reunió con personas que vivían en la extrema pobreza y representantes de las organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno. El resultado de esa misión se reflejó en el informe que presentó a la Comisión (E/CN.4/2006/43/Add.1).

9. El 23 y 24 de febrero de 2007, el ACNUDH organizó en Ginebra una consulta de expertos sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. El debate de los expertos destacó cuestiones tales como la dotación de capacidad jurídica de los pobres; la necesidad de salvaguardar los gastos de seguridad social con apoyo internacional; la función desempeñada por los organismos nacionales, las empresas transnacionales y los países desarrollados en la lucha contra la extrema pobreza; y el fortalecimiento de los planteamientos participatorios que trascienden la soberanía nacional.

10. En su tercer informe al Consejo (A/HRC/5/3), el Experto independiente desarrolló ese planteamiento y propuso métodos para abordar la extrema pobreza utilizando las conclusiones de varios estudios monográficos procedentes de diversas regiones y los resultados de la consulta de expertos.

11. En el presente informe, el Experto independiente evalúa todas las cuestiones que se han planteado sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. La parte que viene a continuación trata de la conceptualización de la noción de la extrema pobreza y los criterios para su erradicación. El Experto independiente examina la cuestión de la exclusión social que se determinó como componente de la extrema pobreza en sus informes anteriores y que se considera una de las características clave de muchos planteamientos de la extrema pobreza adoptados en la Unión Europea. A continuación, el Experto independiente examina la importancia de la cooperación internacional para el desarrollo para erradicar la extrema pobreza y estudia los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en África como instrumento para lograrlo. La última parte contiene las opiniones del Experto independiente sobre los principios rectores elaborados por la Subcomisión.

III. INFORMACIÓN RECIENTE SOBRE LAS ACTIVIDADES DEL EXPERTO INDEPENDIENTE

12. El 17 de enero de 2008, el Experto independiente se reunió con Jérôme Vignon y Walter Wolf en la Comisión Europea en Bruselas. El Sr. Vignon es Director de Protección Social e Integración en la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, mientras que el Sr. Wolf es un oficial de política que trabaja en inclusión social.

13. El objetivo de la reunión era examinar las políticas de la Unión Europea que se ocupan de la pobreza y la exclusión social dentro de los Estados miembros de la Unión desde la perspectiva

del mandato. El Experto independiente compartió con la Comisión Europea su definición de la extrema pobreza como una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social. Teniendo en cuenta su misión a los Estados Unidos en 2005 en su calidad de Experto independiente, preguntó cómo la Unión Europea aplicaba el concepto de inclusión social a las políticas se abordan la extrema pobreza en sus Estados miembros.

14. Los funcionarios de la Comisión Europea explicaron que a escala de la Unión, no había una definición común de pobreza absoluta. El Método abierto de coordinación sobre protección social e inclusión o social, no obstante, ofrecía los instrumentos necesarios para el aprendizaje mutuo. Establecido en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, ese método de coordinación ofrecía un marco de coordinación política sin limitaciones jurídicas. Los Estados miembros acordaron determinar y promover sus políticas más eficaces en los ámbitos de la protección social e inclusión social con el fin de aprender de las experiencias de otros miembros. Ese proceso consistía en:

- a) Acordar objetivos comunes, en particular de alto nivel, y metas compartidas para apoyar todo el proceso;
- b) Acordar un conjunto de indicadores comunes que mostraran cómo se podía medir el avance hacia esas metas;
- c) Preparar informes nacionales estratégicos, en que los Estados miembros explicaran cómo se proponían planificar las políticas durante un período convenido para cumplir los objetivos comunes;
- d) Evaluar esas estrategias conjuntamente con la Comisión Europea y los Estados miembros.

15. El primer elemento clave de las políticas de la Unión Europea de lucha contra la pobreza es el criterio de "pobreza relativa" que está vinculado con el concepto de exclusión social. En Europa, la pobreza relativa frecuentemente es un problema crítico, y el avance de la globalización contribuye a aumentar la desigualdad en la región. Según las normas de la Unión Europea, se considera que las personas que ganan menos del 60% del ingreso nacional medio corren el riesgo de vivir en la pobreza; no pueden participar plenamente en la sociedad, es decir, hacen frente al riesgo de la exclusión social.

16. El segundo elemento es el esfuerzo por incorporar la necesidad de ocuparse de la pobreza y la exclusión social como valor común de las políticas de la Unión. Para abordar la pobreza y la exclusión social se requieren respuestas multifacéticas en diversos sectores. Las políticas eficaces para lograr la inclusión social no se detienen en el nivel de las políticas de empleo. La idea de una política social holística debe promoverse mediante el diálogo, en particular en las actividades económicas y de empleo de la Comisión Europea.

17. No obstante, el tercer elemento es la consulta en curso sobre "inclusión activa", que ha de promover el acceso al mercado laboral para todos los que puedan trabajar, logrando al mismo tiempo el objetivo más amplio de proporcionar un nivel de vida decoroso a aquellos que se encuentran y seguirán encontrándose fuera del mercado de trabajo.

18. Desde el punto de vista de una política social, en este contexto la limitación de la política de empleo plantea un problema fundamental. Por ejemplo, hay que acceder a los pobres que trabajan y a los que no pueden trabajar aplicando medidas que no sean las políticas relacionadas con el mercado de trabajo. Además, la política de empleo no puede tener una influencia directa en la creación de empleo, el lado de la demanda; sólo puede ocuparse del aspecto de la oferta de los mercados de trabajo, en que es esencial tener en cuenta la necesidad tanto de flexibilidad como de seguridad, manteniendo al mismo tiempo la competitividad en el mercado mundial.

19. Otro problema es que en algunos Estados miembros que han entrado recientemente en la Unión Europea, la media de ingresos es bastante baja en comparación con el promedio de la Unión. Por tanto, tal vez sea preciso revisar el concepto de pobreza absoluta en ese contexto. Actualmente no hay una norma convenida de lo que constituye unos "ingresos suficientes" en la Unión Europea. Las recomendaciones formuladas por el Consejo de Ministros se refieren únicamente a los aspectos cualitativos del nivel de vida mínimo, pero no mencionan los requisitos cuantitativos. La armonización de los salarios a escala de la Unión no puede constituir un objetivo, ya que éstos deben reflejar el coste de la vida y el nivel real de productividad.

20. El Experto independiente se reunió con Fintan Farrel de la Red europea contra la pobreza, un grupo de organizaciones de la sociedad civil de 24 países europeos que despliega actividades en el ámbito de la investigación y las medidas de promoción. La Red supervisa estrechamente la aplicación de la coordinación de la política social por la Unión Europea.

21. La Red señaló a la atención del Experto independiente los siguientes problemas fundamentales:

- a) Es preciso centrarse verdaderamente en la pobreza relativa y el aumento de la desigualdad dentro de la Unión Europea. Hay que insistir en el carácter multidimensional y los aspectos de derechos humanos de la pobreza. Existe la necesidad de seguir trabajando en los indicadores que reflejen la pobreza relativa y la exclusión social.
- b) El cambio en la estrategia de la Unión Europea en 2005, que se originó debido al cambio de dirección en la Comisión Europea, era motivo de preocupación. La nueva estrategia destacaba más el crecimiento económico y la creación de empleo como medio de superar la pobreza y no la incorporación de la inclusión social, que se acordó como estrategia común en Lisboa en 2000.
- c) La tendencia al descenso en la financiación de la protección social y las medidas distributivas propuesta en el informe conjunto de la Unión Europea era motivo de especial preocupación. Aparentemente, era consecuencia de las presiones del mercado a que hacían frente en esos momentos los Estados miembros de la Unión. Esa tendencia socavaba la universalidad y la calidad de los servicios públicos de los que disfrutaban todos.

22. El 16 de enero, el Experto independiente participó en un seminario celebrado en el Instituto Superior de Estudios Laborales de la Universidad de Lovaina, al que asistieron representantes del mundo académico y de la sociedad civil. El Experto independiente presentó sus opiniones sobre la relación entre la extrema pobreza y los derechos humanos. Refiriéndose a

la definición de la pobreza como una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social, destacó la importancia de las experiencias en Europa en cuanto al tratamiento de la exclusión social. En el debate por lo general se apoyó esa opinión y se sugirió que era necesario continuar la investigación y la exploración de esa cuestión, en particular la función de la sociedad civil y de los particulares, además de la obligación básica de los Estados de cumplir los derechos humanos.

IV. DEFINICIÓN DE LA EXTREMA POBREZA

23. En este informe, el Experto independiente elaboró una definición de trabajo de la pobreza como una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social. La extrema pobreza era una privación extrema, en función de algunas definiciones consensuadas de la gravedad de la privación, especialmente cuando coexistían todos esos elementos de privación.

24. La primera dimensión es la pobreza de ingresos. Una simple definición de la pobreza de ingresos absoluta se podría basar en una ingesta de calorías diaria mínima procedente de los alimentos que es necesaria para la supervivencia en unas condiciones razonables de salud, complementada por la cantidad mínima de artículos no alimentarios considerados esenciales para una existencia social decorosa. A continuación sería posible determinar un umbral mínimo de gastos; las personas que viven por debajo de ese umbral podrían considerarse extremadamente pobres. Por otra parte, la escasez de ingresos se podría equiparar de forma convenida con un nivel per cápita de gastos o umbral de la pobreza, como por ejemplo, 1 ó 2 dólares al día, en cuanto al nivel comparable de poder adquisitivo².

25. Una interpretación relativa de la pobreza de ingresos tendría en cuenta el contexto sociocultural de un país, definiendo al mismo tiempo la capacidad de satisfacer las necesidades básicas. Aunque los ingresos de una persona cubran las necesidades de subsistencia y consumo esencial, puede considerarse pobre si sus ingresos no permiten el acceso a los bienes y servicios necesarios para satisfacer las normas socioculturales. Un grupo de personas podría en ese caso considerarse pobre en un país incluso si no se viera como tal o se considerara relativamente rico en otro. La pobreza relativa también se puede definir directamente en relación con la

² Este método de medir de la pobreza de ingresos se conoce como "índice de recuento de la pobreza", que es la parte de las personas que viven por debajo del umbral de la pobreza y es una medida sencilla para la cual ya se han reunido datos en la mayoría de los países en desarrollo. No obstante, no es necesariamente la mejor medida de la pobreza de ingresos, ya que no registra el déficit medio de ingresos de los pobres en relación con el umbral de la pobreza ni la distribución de los ingresos entre los pobres. Ambos conceptos pueden ser necesarios para idear una política que solucione los problemas de los más pobres y un programa de lucha contra la pobreza. Cuando se disponga de datos, estos otros indicadores pueden utilizarse junto con el índice de recuento de la pobreza para combatir de forma apropiada la pobreza de ingresos. Sin embargo, hemos elegido el índice habitual de recuento de la pobreza como indicador de la extrema pobreza como primera aproximación de esta operación. Véase Sen (1995), *Inequality Re-examined*, Oxford, págs.102 a 116.

distribución de ingresos. Por ejemplo, las personas que pertenecen al 10% inferior de la escala de distribución de ingresos pueden considerarse, por consenso social, relativamente pobres.

26. El segundo componente es la falta de desarrollo humano, en que la extrema pobreza se considera extrema o grave privación. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en sus informes sobre desarrollo humano formuló una serie de indicadores sobre salud, educación, alimentación, nutrición y otras necesidades básicas (además de los ingresos per cápita) como indicadores de desarrollo humano o componentes del concepto de bienestar. En este contexto, el concepto significa la capacidad de una persona de llevar una vida que valora como la libertad de "ser y hacer". En este sentido, la extrema pobreza puede considerarse la privación extrema de esas libertades, que puede reflejarse mediante indicadores. Por ejemplo, las tasas de alfabetización o de matriculación representan la libertad de la ignorancia y de la falta de educación. De la misma manera, los índices de esperanza de vida o de mortalidad infantil se han descrito como indicadores de la libertad de llevar una vida saludable.

27. Estas libertades incluyen tanto los procesos como los resultados de las disposiciones sociales en sus aspectos constituyente e instrumental. Por ejemplo, la libertad de llevar una vida saludable es un elemento constituyente del bienestar de una persona; sin embargo, también es un elemento instrumental al permitir a la persona disfrutar de otras libertades, en particular la libertad de trabajar o la libertad de circulación. Los ingresos pueden reconocerse en sus funciones tanto constituyentes como instrumentales, aunque en la mayor parte de los casos el factor instrumental es mucho más importante que su valor intrínseco. También se puede considerar los ingresos como una variable indirecta para todo lo bueno en la vida que constituye el bienestar y puede considerarse deseable de por sí, representando poder, posición social, seguridad y dominio sobre los recursos, incluso cuando éstos no se utilizan en realidad.

28. El tercer componente de la pobreza es la exclusión social, que es bastante distinta de los demás componentes, aun siendo un componente esencial del concepto de privación del bienestar. Afecta el nivel de diferentes indicadores de desarrollo humano y, frecuentemente, el nivel de ingresos propiamente dicho, al igual que los ingresos y el desarrollo humano influyen también en la exclusión social. Por tanto, la exclusión social es lo opuesto de la integración social, en que los pobres, los desempleados, las minorías étnicas y los grupos vulnerables siguen estando "fuera" de la jerarquía social. Precisamente este aspecto de la exclusión social vinculado a las relaciones es lo que aporta un claro valor añadido en la determinación de los problemas relacionados con la pobreza.

29. Si bien la pobreza de ingresos y de desarrollo humano se centran en las personas, significando la privación debido a la falta de ingresos o la imposibilidad de lograr un determinado nivel de desarrollo humano, la exclusión social se centra en las relaciones sociales, significando con ello la privación de pertenecer a un determinado grupo social cuya interacción con otros grupos causa esa privación. Por tanto, los problemas importantes están relacionados con la naturaleza y la causa de la ruptura de los vínculos sociales, la incapacidad del grupo de participar en la sociedad, la discriminación a la que hacen frente o la denegación de sus derechos dentro del sistema jurídico existente.

30. El Experto independiente observó que en acontecimientos internacionales clave, tales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y en la Declaración del Milenio, la comunidad

internacional afirmó que la pobreza no se limitaba a la privación económica, sino que significaba también privación social, cultural y política³.

31. Por consiguiente, la extrema pobreza se puede identificar con las personas que padecen la pobreza de ingresos (al estar por debajo de un nivel acordado de ingresos disponibles mínimos o los gastos necesarios para llevar una vida sostenible) y las personas que padecen la falta de desarrollo humano (sin acceso a determinados bienes y servicios básicos o sin su disponibilidad, necesarios para que puedan llevar una vida cabal), así como las personas socialmente excluidas (sin seguridad básica de llevar una existencia social adecuada, dependiente de la estructura de las relaciones sociales).

32. Aunque los conceptos se superponen y son interdependientes en gran medida, dado que tanto la privación de ingresos como la privación de desarrollo humano se dan en un contexto social, son ámbitos diferenciados de análisis que tienen que llevarse a cabo en relación con sus características y terrenos respectivos para lograr unos métodos más eficaces de ocuparse de los problemas planteados.

33. Esta forma de ver la pobreza ofrece diversas ventajas. En primer lugar, es posible desarrollar indicadores para esas formas de pobreza a partir de los datos existentes, que no solamente reflejan los resultados, sino también los procesos de las actividades, y no sólo la disponibilidad de bienes y servicios, sino también el acceso a ellos.

34. En segundo lugar, aumenta el consenso social y la aceptación, permitiendo a los Estados y a otros agentes sociales aceptar la responsabilidad por la adopción de políticas para erradicar la extrema pobreza. Aunque es conveniente que la sociedad se ocupe de todos los pobres en el país, podría resultar prudente avanzar paso a paso y empezar determinando un grupo de personas reconocidas como los extremadamente pobres, para que se puedan formular políticas adecuadas junto con mecanismos institucionales para aliviar sus deplorables condiciones de vida.

A. Unión o superposición

35. El universo total de los pobres en un país se considera como la suma o unión de los tres grupos: aquellos que tienen escasez de ingresos, los que están privados del desarrollo humano y los que están socialmente excluidos. La pobreza extrema en este caso sería una parte de cada una de estas categorías elegida en función de la gravedad de las condiciones de privación.

36. Puesto que este número puede ser muy grande en muchos países en desarrollo, una sociedad puede elegir un grupo de criterios que limite el número de personas que sufren de la extrema pobreza optando por un subgrupo más pequeño, es decir, una superposición de los tres grupos de personas con escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social. En otras palabras, las personas que padecen de las tres categorías de pobreza, por tanto, arrojan un número menor de personas que el que resulta en el planteamiento de la unión. La ventaja de este planteamiento es que la gravedad de las condiciones de pobreza resultaría aparente para cada miembro de la sociedad. Siguiendo el principio de justicia de Rawls, que aconseja cuidar

³ Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995, párrs. 2 y 9. Disponible en www.un-documents.net/cope-dec.html.

de los sectores más vulnerables de la sociedad, por consiguiente sería posible apelar al sentido de justicia de las personas y persuadirlas a aceptar las obligaciones relacionadas con la eliminación de la extrema pobreza, que convierte a un pequeño sector de la población en sumamente vulnerable, padeciendo de la falta de todas las libertades o de la libertad de acción.

37. En la consulta de expertos de 2007 esta cuestión de la elección colectiva se debatió ampliamente. Si bien el criterio del Experto independiente de modo alguno garantiza que no haya desacuerdo entre los grupos sociales acerca de los elementos importantes de la extrema pobreza, la mayoría de los expertos convino en que reducir el universo de los pobres a los extremadamente pobres lograría una mayor aceptación política.

B. Importancia de las diferentes dimensiones

38. El Experto independiente afirmó claramente en su informe anterior que la definición multidimensional de la pobreza que propugna no contradice otras definiciones anteriores. La definición más completa utilizada en los informes de derechos humanos sobre la extrema pobreza se basaba en el concepto del Padre Joseph Wresinski de "precariedad", que combinaba el enfoque francés de exclusión social en función de la falta de participación y la ruptura de los vínculos sociales, con otros factores económicos y sociales que impiden el goce de las libertades y los derechos humanos. Este concepto también fue resumido por Leandro Despouy, primer Relator Especial sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza de la Subcomisión, que afirmó que la precariedad era la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias asumir sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales (E/CN.4/Sub.2/1996/13, anexo III). Los factores que permiten a las personas y familias 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. 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.

39. De la misma manera, 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 y combina los ingresos y el desarrollo humano como elementos de la capacidad como variables constituyentes e instrumentales, en que la exclusión social añade la dimensión de la pobreza vinculada a las relaciones.

40. La extrema pobreza, como combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social, no es sólo una cuestión de gravedad e intensidad de la pobreza; es un concepto que considera la pobreza como una denegación de los derechos humanos, movilizándolo con ello la acción pública para la adopción de políticas públicas por los gobiernos.

C. Valor añadido de un marco de derechos humanos

41. Existe un importante valor añadido si se hace referencia a un marco de derechos humanos de las políticas de lucha contra la pobreza. Añade el atractivo de que los derechos humanos fundamentales por lo general se reconocen como objetivo sumamente valioso a los que todas las personas tienen derecho inherentemente. Ello tiene dos consecuencias. En primer lugar, si la pobreza se considera una violación de los derechos humanos, podría movilizar la acción pública, que de por sí podría contribuir de forma importante a la adopción de políticas adecuadas, especialmente por parte de los gobiernos en las democracias. Básicamente, los derechos humanos crean obligaciones, cuya privación se reconoce como pobreza que modifica el carácter del discurso sobre el desarrollo económico, convirtiendo la eliminación de la pobreza en objetivo principal. El segundo lugar, las obligaciones de derechos humanos son vinculantes, y las autoridades deben ser capaces de demostrar que han hecho todo lo posible para cumplir esos derechos adoptando políticas adecuadas que tienen las mayores probabilidades de lograr esos resultados.

42. El Experto independiente lo resumió en su segundo informe cuando afirmó que, al concentrarse en la extrema pobreza, sería posible invocar las obligaciones correspondientes de forma más general, en que los titulares de las obligaciones encontrarían difícil o inapropiado rechazar la apelación a la obligación conexas.

43. Como primera medida, con frecuencia lo más fácil es pedir el cumplimiento de los derechos humanos que han sido reconocidos mediante las normas internacionales de derechos humanos o la legislación nacional interna. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha otorgado su reconocimiento jurídico al derecho a la alimentación, la salud, la educación, la seguridad social y el nivel de vida adecuado. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha reconocido el derecho de asociación, información, libertad de expresión, etc. Si en una estructura social se cumplen esos derechos, es difícil imaginar que habrá pobreza en esa sociedad.

V. REDUCCIÓN DE LA POBREZA E INCLUSIÓN SOCIAL

A. Definición de la exclusión social

44. El Experto independiente ha expuesto la importancia de ver la extrema pobreza en todas sus múltiples dimensiones; sin embargo, en la práctica los diferentes países con frecuencia insisten especialmente en una dimensión, a la que se añaden otras. Para muchos países en desarrollo pobres, la escasez de ingresos puede parecer lo más importante. Para otros, la falta de desarrollo humano puede resultar más importante. Para muchos países desarrollados, tales como los de Europa, la pobreza se ve principalmente en términos pertinentes, y la exclusión social se convierte en su preocupación principal. La exclusión social se basa en el concepto de pobreza relativa. Según Townsend, las personas, las familias y los grupos en la población pueden considerarse pobres si carecen de los recursos para obtener el tipo de alimentación, participar en

las actividades y tener las condiciones de vida y las diversiones que son habituales, o al menos alentadas mayoritariamente, o aprobadas, en las sociedades a que pertenecen⁴.

45. En su informe, Joseph Wresinski observó que los pobres son empujados a zonas en que los demás rara vez penetran: los barrios de tugurios de las ciudades, las afueras de las ciudades y las viviendas rurales aisladas. Cuando se dirige a ellos el ojo público, con frecuencia es porque se han quedado sin hogar en sus propios barrios. Geográficamente segregados y socialmente aislados, están cortados de la vida cultural, política y cívica del país⁵. Wresinski sugirió que es precisamente esta exclusión lo que atrapa a las familias pobres, y ninguna medida para reducir la pobreza puede tener éxito a menos que se ocupe de los efectos de la exclusión.

46. 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".

47. Tony Atkinson definió tres elementos principales de la exclusión social⁶:

- Relatividad: la exclusión sólo se puede juzgar comparando las circunstancias de algunos individuos (o grupos o comunidades) en relación con otros, en un lugar determinado y en un momento dado;
- Agencia: las personas son excluidas por los actos de algunos agentes;
- Dinámica: las características de la exclusión (y sus efectos adversos) sólo pueden convertirse en aparentes a lo largo del tiempo como una respuesta acumulada.

B. Protección social e inclusión

48. En sus informes anteriores, el Experto independiente se refirió a varios intentos de evaluar la exclusión social y el establecimiento de una relación entre la exclusión social y otros aspectos de la pobreza que conducen a la denegación de la libertad o seguridad básicas de determinados sectores de la sociedad. En la mayor parte de los países, las políticas de desarrollo se crean de una forma que solamente se atribuye importancia a uno de los tres aspectos de la pobreza, como la escasez de ingresos o la falta de desarrollo humano. El proceso de inclusión social iniciado por la Unión Europea en 2000 ofrece un vívido ejemplo en cómo el concepto de la exclusión social se ha ampliado para incluir otros elementos de la extrema pobreza (escasez de ingresos y falta de desarrollo humano) en el discurso sobre el desarrollo de la Unión para lograr efectos notables en la erradicación de la pobreza para 2010. Los planes de lucha contra la pobreza están integrados en las políticas nacionales, y se alienta a los Estados miembros a que examinen sus

⁴ Véase P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom* (1979), Penguin Books, Harmondsworth.

⁵ *Chronic Poverty and Lack of Basic Security*, Informe al Consejo Económico y Social de Francia por Joseph Wresinski, 1987, www.atd-fourthworld.org/IGM/pdf/Wres_JO87en.pdf.

⁶ Atkinson, citado en Peter Saunders, *Can Social Exclusion Provide a New Framework for Measuring Poverty?* Documento de estrategia de lucha contra la pobreza N° 127, octubre de 2003, en http://www.sprc.unsw.edu.au/DP_127.pdf.

políticas de forma crítica⁷. Además, los Estados miembros se proponen reformar sus sistemas ya desarrollados de protección social por medio del diálogo de políticas y el aprendizaje mutuo. El Método abierto de coordinación se está aplicando, gracias a lo cual se está modernizando el sistema de seguridad social de la Unión Europea, en particular en el ámbito de las pensiones, la salud y la asistencia a largo plazo⁸.

49. Los objetivos de inclusión social del programa de la Unión Europea son:

- Erradicar la pobreza de los niños rompiendo el círculo vicioso de la herencia intergeneracional;
- Hacer más inclusivos los mercados de trabajo, ocasionando un nivel suficiente de apoyo a los ingresos con un vínculo al mercado de trabajo y mejor acceso a los servicios⁹;
- Garantizar una vivienda decorosa para todos que promueva la inclusión social en relación con la falta de hogar por medio de proyectos, campañas y estudios¹⁰;
- Superar la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, minorías étnicas e inmigrantes adoptando un planteamiento triple: incrementar la inclusión de los grupos vulnerables y marginados; aumentar el acceso a los servicios principales y a las oportunidades; y aplicar la legislación para superar la discriminación y desarrollar planteamientos específicos para responder a las necesidades concretas de cada grupo, en particular los inmigrantes y las minorías étnicas;
- Ocuparse de la exclusión financiera y el endeudamiento excesivo elaborando planes nacionales de acción para la inclusión destinados a prevenir y tratar el endeudamiento excesivo y la exclusión financiera causados por los obstáculos a las actividades bancarias y el analfabetismo financiero y para comprender las pautas de administración del dinero en los grupos de bajos ingresos.

50. El Método de coordinación abierta se estableció en el Consejo Europeo de Lisboa en marzo de 2000 como un marco de coordinación política sin limitaciones jurídicas entre los Estados miembros para la determinación y promoción de políticas de protección social e inclusión social¹¹. En "Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación

⁷ Inclusión social, en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/poverty_social_exclusion_en.htm.

⁸ Protección social, en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/social_protection_en.htm.

⁹ Inclusión activa, en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/active_inclusion_en.htm.

¹⁰ Vivienda decorosa y falta de hogar, en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/homelessness_en.htm.

¹¹ Véase http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_en.htm.

abierta de las políticas de protección social de inclusión", la Unión Europea presenta propuestas para la racionalización del Método de coordinación abierta en los siguientes ámbitos¹²:

- Acceso a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación y para impedir la exclusión;
- Sistema de pensiones suficientes y sostenibles;
- Atención de la salud y atención a largo plazo accesibles, de alta calidad y sostenibles.

51. El Método de coordinación abierta contenía también un conjunto de indicadores comunes primarios y secundarios en los ámbitos de la inclusión social, las pensiones, la salud y la atención a largo plazo. Los indicadores primarios es un pequeño conjunto de indicadores clave que cubren todas las dimensiones esenciales de los objetivos definidos. Los indicadores secundarios tienen por objeto apoyar esos indicadores clave¹³. En junio de 2006, el Comité de Protección Social de la Unión Europea aprobó un conjunto de indicadores comunes para la protección social y el proceso de inclusión social. Se compone de 14 indicadores generales y 11 indicadores de contenido para lograr los nuevos objetivos de la cohesión social y la interacción con el crecimiento de la estrategia de Lisboa y objetivos en cuanto a puestos de trabajo y las carteras para la inclusión social, las pensiones, la salud y la atención a largo plazo.

C. Indicadores de la exclusión social en la Unión Europea

52. Todos los indicadores comunes y la información sobre el contexto se calculan y se actualizan por la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea (EUROSTAT)¹⁴. Los objetivos generales se revisarán mediante el uso de los indicadores. En sus informes nacionales, se pide a los Estados miembros que proporcionen una sinopsis breve y consolidada del contexto económico, social y demográfico, que se tiene en cuenta al diseñar las políticas de desarrollo con respecto a la protección social y la inclusión social. El análisis de los Estados miembros debe basarse en los indicadores y estadísticas generales comúnmente convenidos, con el complemento de los indicadores nacionales.

53. Los Estados miembros deben adoptar un criterio centrado mediante la determinación de unos pocos objetivos prioritarios, ocupándose también de los objetivos generales. En lo que respecta a la inclusión social, deben adoptar un criterio integrado y multidimensional para hacer frente a la pobreza y la inclusión social. La lista existente de indicadores se ha dividido en sectores; cada sector constituye un instrumento condensado y amplio de supervisión, comúnmente acordado, de la situación social del país con respecto a los objetivos comunes en cada sector.

¹² http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/objectives_es.htm

¹³ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/common_indicators_en.htm.

¹⁴ Esta parte procede de *Portfolio of Overarching Indicators and Streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios*, Comisión Europea, Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Bruselas, 7 de junio de 2006, en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/indicators_en.pdf.

54. Los tres objetivos generales del proceso de protección social e inclusión social tienen la finalidad de promover:

- La cohesión social, la igualdad entre hombres y mujeres y la igualdad de oportunidades para todos mediante sistemas de protección social y políticas de inclusión social adecuados, accesibles, financieramente sostenibles, adaptables y eficientes;
- La interacción eficaz y recíproca entre los objetivos de Lisboa de mayor crecimiento económico, más puestos de trabajo de mejor calidad y mayor cohesión social, con la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea;
- La buena gobernanza, la transparencia y la participación de las partes interesadas en el diseño, la aplicación y la supervisión de la política.

55. Los indicadores de la Unión Europea y nacionales abarcan los objetivos comunes fundamentales, tales como la tasa de riesgo de pobreza en la Unión (la parte de personas con unos ingresos disponibles inferiores al 60% del ingreso medio nacional); el indicador de desigualdad de ingresos de la Unión Europea (la relación de los ingresos totales percibidos por el 20% de la población del país con los ingresos más altos (el quintil superior) y los ingresos recibidos por el 20% de la población de ingresos más bajos (el quintil inferior); los indicadores nacionales, tales como la esperanza de vida sana (el número de años que se prevé que viva una persona en buena salud); el abandono escolar temprano (la parte de las personas entre 18 y 24 años que solamente tienen estudios secundarios inferiores); las personas que viven en hogares sin trabajo y sin acceso al mercado de trabajo (la parte de las personas que viven en hogares sin trabajo expresada como parte de todas las personas en el mismo grupo de edad y los tipos principales de hogares); y los indicadores de la exclusión social.

D. Financiación del Método de coordinación abierta: Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social

56. El Programa Comunitario para el Empleo y la Solidaridad Social tiene por objeto apoyar financieramente la consecución de los objetivos del Método de coordinación abierta. En virtud del Programa se hacen estudios para mejorar la comprensión de la exclusión social y la pobreza, se supervisa y evalúa la aplicación del Método de coordinación abierta y sus efectos a escala nacional y de la comunidad; se analiza la interacción entre el Método y otros ámbitos de política; se organizan intercambios sobre políticas y se promueve el aprendizaje mutuo por medio del examen entre pares, proyectos transnacionales y elaboración de indicadores; se incrementa la concienciación y se difunde información sobre los problemas principales relacionados con la coordinación entre diversas partes interesadas; y se desarrolla la capacidad de los agentes europeos para apoyar y desarrollar objetivos y estrategias de política de la comunidad.

57. El Programa de acción comunitaria de lucha contra la exclusión social para 2002-2006 tenía por objeto permitir a la Comunidad Europea y a los Estados miembros cooperar e incrementar la eficacia de las políticas de lucha contra la exclusión social. Era accesible a todos

los agentes públicos y privados involucrados en la lucha contra la exclusión social, en particular los Estados miembros, las autoridades locales y regionales, tales como los asociados sociales, los proveedores de servicios sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), las universidades y los organismos de investigación, los órganos nacionales de estadística y los medios de comunicación.

58. Se asignó una suma de 75 millones de euros para la ejecución del Programa durante cinco años, de 2002 a 2006. Se constituyó un comité, integrado por representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la Unión Europea y otros países participantes (países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y del Espacio Económico Europeo (EEE)) para ofrecer orientación política a la Comisión sobre la ejecución del Programa.

59. Durante dicho período se evaluó también el Programa de acción comunitaria. Se estimó en el informe de evaluación que el Programa había hecho un uso eficiente de los recursos y de los fondos disponibles, aunque una mayor capitalización de los resultados incrementaría la eficiencia. El Programa es pertinente en el contexto de todos los Estados miembros de la Unión Europea, aunque algunas medidas son más pertinentes en ámbitos temáticos determinados. La pertinencia de los programas se ve socavada más por los obstáculos a escala nacional y la relativa falta de participación de los agentes fundamentales a escala subnacional. El Programa ha sido eficaz en el aumento de la concienciación, el incremento de la comprensión y la aplicación de las enseñanzas, así como la asistencia en la creación de capacidad para ocuparse de las cuestiones de la exclusión social y la pobreza. Ha tenido éxito en el inicio del proceso del Método de coordinación abierta y ha aportado valor añadido a la Unión Europea y ha ayudado a desarrollar estrategias prácticas para hacer frente a la exclusión social y a la pobreza¹⁵.

60. Como una escala más amplia, se observó que el Programa había alentado el intercambio de aprendizaje prácticamente en todos los problemas clave. A escala estratégica, la función del Programa había sido limitada, y fue criticado por ocuparse de las cuestiones de la pobreza y la exclusión social de una forma dispersa y fragmentaria, únicamente en unas pocas esferas temáticas, sin integrarse en el proceso de inclusión social de la Unión Europea.

VI. LUCHA CONTRA LA POBREZA Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

61. El concepto de la cooperación internacional a través de la asistencia internacional para el desarrollo se remonta a la teoría de la justicia distributiva, que trata de la asignación justa de los escasos recursos en la sociedad. Dado que la riqueza y los recursos son limitados, la cuestión

¹⁵ Síntesis final del informe principal de evaluación del Programa de la Unión Europea para promover la cooperación de los Estados miembros para luchar contra la exclusión social y la pobreza, diciembre de 2006, en http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/evaluation_full_text_en.pdf.

fundamental es cómo distribuir esos recursos de forma justa y equitativa¹⁶. El concepto de la cooperación internacional también se puede atribuir a la teoría del cosmopolitismo¹⁷.

62. Los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas hacen a todos los Miembros que se comprometan a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para promover las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos. La Declaración Universal de Derechos Humanos destaca también la necesidad de la cooperación internacional para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales (arts. 22 y 28).

63. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce la importancia de la cooperación internacional para el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales y se afirma que los países más ricos deben proporcionar asistencia, individualmente y mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente la asistencia económica y técnica, a los países más pobres que hacen frente a la escasez de recursos al cumplir los derechos consagrados en el Pacto. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se exige a los Estados Partes que reconozcan el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. En el párrafo 2 del artículo 11 se requiere que los Estados Partes adopten las medidas necesarias, individualmente y mediante la cooperación internacional, para proteger a las personas del hambre.

64. La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 destaca la importancia de la cooperación internacional (párrafo 3 del artículo 3) como un deber de los Estados, individualmente y como miembros de la comunidad internacional. La Declaración de Viena de 1993 reitera los conceptos de la cooperación y solidaridad internacionales.

65. En la Declaración del Milenio de 2000 se afirma que la solidaridad internacional es uno de los valores principales de las relaciones internacionales en el siglo XXI, en que "los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los

¹⁶ La teoría de la justicia distributiva internacional se puede encontrar en las teorías jurisprudenciales. Para comprenderla es fundamental la idea de John Rawls de la obligación de asistencia para ayudar a las sociedades oprimidas a convertirse en miembros de pleno derecho de la sociedad. Por otra parte, Donald Dworkin destaca la distribución justa por medio de la prueba de la envidia, según la cual la distribución de los bienes no es satisfactoria a menos que obligue a una persona a envidiar a otra por la abundancia de recursos que ha recibido. Esto se puede resolver en una subasta en que toda persona recibe la misma suma que le permite pujar por los recursos disponibles. Robert Nozick explica el concepto de la justicia distributiva mediante la teoría de los derechos, según la cual toda persona tiene derecho a los bienes que posee en virtud de la distribución por medios justos.

¹⁷ Charles R. Beitz se refería al liberalismo social y al liberalismo cosmopolita basado en una comprensión de una sociedad internacional. Thomas Pogge diferenciaba entre el planteamiento institucional y de interacción del cosmopolitismo.

que menos se benefician, merecen la ayuda de los más beneficiados". El objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio, fomentar una asociación mundial para el desarrollo, puede describirse como el medio de lograr los otros siete objetivos. La necesidad de asociaciones mundiales para el desarrollo, como se estipula en el objetivo 8, procede de la falta de recursos financieros, al que hace frente crónicamente la mayoría de los países en desarrollo. Además, el medio internacional normativo no es favorable, ya que los países en desarrollo reciben corrientes de asistencia inconsistentes, mientras que siguen existiendo las barreras comerciales. Además, los países en desarrollo por cuenta propia y sin cooperación internacional no pueden hacer frente a la debilidad sistemática en la gobernanza mundial con respecto a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, especialmente en los acuerdos internacionales comerciales y financieros¹⁸.

66. Aunque la mayoría de expertos afirma que no existe una obligación internacional jurídicamente vinculante por parte de los países desarrollados de proporcionar ayuda internacional y asistencia para el desarrollo a los países en desarrollo, el marco jurídico internacional existente sobre la cooperación internacional aboga de forma contundente por que los países desarrollados ricos asuman una obligación moral y política de llegar a los países en desarrollo en un espíritu de cooperación internacional. En la parte que viene a continuación, el Experto independiente examina la experiencia de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en África para estudiar la eficacia de la cooperación internacional.

67. La erradicación de la extrema pobreza debe ser el objetivo principal de las políticas de desarrollo y sólo se puede garantizar mediante un planteamiento del desarrollo basado en los derechos humanos. Esas políticas deben internalizar los principios fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos: igualdad, no discriminación, participación, rendición de cuentas y transparencia.

68. El modelo de pactos en pro del desarrollo¹⁹ de cooperación internacional para ejecutar los programas de lucha contra la pobreza exige que la cuestión de las condicionalidades de los donantes se resuelva de tal forma que los países en desarrollo, al recibir ayuda y asistencia internacionales para cumplir sus objetivos de desarrollo, no tengan que sacrificar su control del diseño y la ejecución de sus políticas y programas. Este criterio exige que los países en

¹⁸ Sakiko Fukuda-Parr, *Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations*, Human Rights Quarterly 28 (2006), págs. 966 a 997.

¹⁹ El concepto de "pactos en pro del desarrollo", elaborado por el Dr. Arjun Sangupta, por aquel entonces Experto independiente sobre el derecho al desarrollo, es un modelo para aplicar el derecho al desarrollo mediante la cooperación internacional y establecer un sistema de supervisión dentro de los países involucrados en esa cooperación. El modelo del derecho al desarrollo-pacto en pro del desarrollo está basado en un compromiso mutuo entre los países donantes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), las instituciones financieras y los países en desarrollo involucrados para aplicar el derecho al desarrollo mediante programas, a saber, programas de lucha contra la pobreza. Los países en desarrollo involucrados deben aceptar la responsabilidad principal por la ejecución de los programas de lucha contra la pobreza que cubre dicho modelo, pero esos programas no se deben imponer desde fuera y los países que los ejecutan deben identificarse con ellos.

desarrollo acepten las obligaciones de cumplir y proteger los derechos humanos. La comunidad internacional, en particular los países donantes y los organismos internacionales, deben garantizar que los países en desarrollo tengan libre acceso al comercio y las finanzas. Es preciso asegurar que las condiciones u obligaciones asumidas por los países en desarrollo respondan a sus intereses y ellos mismos los supervisen estrechamente de forma que correspondan al criterio basado a los derechos humanos²⁰.

69. Como tal, un marco para la cooperación ha sido adoptado por la comunidad internacional con el fin de alcanzar los objetivos de lucha contra la pobreza, bajo los auspicios de los países desarrollados donantes y las instituciones financieras internacionales, tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, que iniciaron el FMI y el Banco Mundial en 1999, son preparados por los países de bajos ingresos, detallando sus estrategias de lucha contra la pobreza, vinculando la acción nacional, el apoyo de los donantes y los resultados del desarrollo e involucrando a las partes interesadas nacionales y a los asociados de desarrollo, incluidos el FMI y el Banco Mundial. Los documentos se formularon como un nuevo planteamiento del reto de la lucha contra la pobreza en los países de bajos ingresos sobre la base de las estrategias de lucha contra la pobreza controladas por los países²¹. Cinco principios básicos impulsan el planteamiento de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza: debe estar impulsado por los países; orientado a los resultados; integral; orientado a las asociaciones y basado en una perspectiva a largo plazo para la lucha contra la pobreza. El planteamiento sucedió a los tan criticados programas de ajuste estructural del FMI-Banco Mundial, considerados una imposición de condiciones a los países en desarrollo para aplicar una política de libre mercado hasta el punto de comprometer su soberanía económica.

70. La práctica de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza se ha adoptado completamente o está en diversas etapas de ser adoptada en más de 70 países de bajos ingresos en el mundo. Aunque la mayoría de los países ha reconocido la primacía de la lucha contra la pobreza en su marco normativo y sus objetivos amplios están conformes con las normas internacionales de derechos humanos y los principios de cooperación internacional, sería importante examinar la ejecución de los documentos desde el punto de vista del criterio de la lucha contra la pobreza basado en los derechos humanos, es decir, equidad, no discriminación, participación, responsabilidad y transparencia²².

²⁰ Véase también el cuarto informe del Experto independiente sobre el derecho al desarrollo, Sr. Arjun Sangupta (E/CN.4/2002/WG.18/2).

²¹ FMI, *IMF Executive Board Reviews the poverty Reduction Strategy Papers Approach*, nota de información pública N° 02/31, 15 de marzo de 2002, en www.imf.org/external/np/sec/2002/pn0231.htm.

²² Todos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza de los países y sus informes sobre la marcha de los trabajos citados en el presente informe están disponibles en el sitio web del FMI, www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp.

A. Equidad y no discriminación

71. La equidad debe interpretarse como equidad con respecto al crecimiento, la estructura y la distribución de los recursos en la economía, así como la distribución equitativa de los ingresos y beneficios obtenidos del ejercicio de los derechos. La no discriminación significa la abstención de la discriminación por motivos de sexo, raza, idioma, afiliación política o condición socioeconómica en el diseño y la aplicación de políticas y prácticas y en la práctica de la democracia y el estado de derecho, prestando especial atención al bienestar de los grupos vulnerables.

72. Las redes de seguridad social, incluidas las transferencias en efectivo, las subvenciones alimentarias y a los precios, las obras públicas, etc., se dirigen a los pobres o a los que corren el riesgo de ser pobres para protegerlos de la inseguridad de la distribución desigual de los ingresos y para ayudarles a superar la vulnerabilidad ante las conmociones y las adversidades que los pueden arrastrar a la indigencia total. Los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza en muchos países africanos han reconocido e incorporado medidas de seguridad social. En Cabo Verde, se ha desarrollado una estrategia de desarrollo de la protección social como parte del documento de estrategia de lucha contra la pobreza, mientras que en el Senegal se hace referencia a la estrategia nacional de protección social de 2005, un plan amplio de seguridad social que se ocupa de los más pobres y de las categorías sociales que corren riesgos. No obstante, en la mayor parte de los países africanos no se ha logrado el derecho a la seguridad social, ya que los frutos del crecimiento económico no han logrado llegar a los más pobres y los más vulnerables.

73. La desigualdad de género es un obstáculo de primer orden para el crecimiento económico basado en los derechos. Se ha observado que la mejora de la educación de las mujeres aumenta la eficiencia de la familia y la adopción de decisiones sobre la producción, el consumo y los ahorros. La desigualdad de género en el empleo persiste en muchos países africanos. Por ejemplo, en Lesotho, aunque estudian más niñas que niños, la discriminación de género está difundida en el empleo y en el acceso a los recursos productivos y el crédito. Los casos de violencia doméstica y sexual son muy comunes, a pesar de la política sobre género y desarrollo y la Ley de delitos sexuales de 2003. No obstante, esas estrategias han mejorado, por una parte, la conciencia y el reconocimiento de las cuestiones de género; por otra, han asegurado una mejor constitución de grupos de presión y medidas en pro de los derechos de las mujeres y la igualdad de participación de hombres y mujeres en la adopción de decisiones. En Malawi, la Estrategia de crecimiento y desarrollo (2006-2011) tiene por objeto incorporar las cuestiones de género en el proceso de desarrollo y garantizar la igualdad de participación de hombres y mujeres para lograr el desarrollo sostenible. Rwanda tiene una de las representaciones más altas de mujeres en el Parlamento, en que el 45% de los escaños corresponde a mujeres en las elecciones locales. La Ley de enmiendas de las elecciones al gobierno local en Lesotho reserva el 30% de todos los escaños a las mujeres.

74. En Djibouti, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza incluyen planes concretos de acción para la mejora de grupos vulnerables determinados, tales como los niños de la calle, las personas desplazadas y los nómadas. En el Chad, la estrategia del Gobierno sobre protección social tiene dos aspectos: garantizar que las estrategias sectoriales estén mejor

enfocadas para atender las necesidades de los más pobres; y organizar acciones más concretas que beneficien a las personas con discapacidad, a los huérfanos, a los desempleados urbanos y a las mujeres.

B. Participación

75. Todos los miembros de una comunidad que adopta un planteamiento del desarrollo basado en los derechos debe poder participar, individual o colectivamente, en: a) la adopción de decisiones sobre prioridades de política; b) la formulación de programas para aplicar las políticas; c) la supervisión del proceso de aplicación, y d) la evaluación de los resultados, y a continuación tomar medidas correctivas.

76. Los documentos provisionales de estrategia de lucha contra la pobreza, que eran los documentos básicos para enmarcar el documento final, por lo general estaban preparados por tecnócratas en colaboración con funcionarios del FMI y del Banco Mundial, sin proceso participatorio alguno. Sin embargo, en unos pocos países, el gobierno permitió la participación ciudadana en ámbitos de la gobernanza, como, por ejemplo, la rendición de cuentas de los fondos públicos y la supervisión de los servicios públicos por los ciudadanos. En Etiopía, se celebraron consultas en 171 distritos, que se complementaron con consultas a escala provincial, seguidas de consultas a escala federal. En Rwanda, el Gobierno pidió las opiniones de gente corriente en el estudio de evaluación nacional de la pobreza en que participaron 1.000 personas, un proceso de planificación de medidas de la comunidad, en que las comunidades desarrollaron planes de acción para solucionar los problemas se habían determinado; también se llevó a cabo una prueba de pertinencia de la política en 38 de los 100 distritos, en que 10.000 personas participaron en grupos de discusión²³. El documento de estrategia de lucha contra la pobreza de Lesotho llevó más tiempo en realizarse debido al amplio proceso de consultas participatorias para garantizar una mejor calidad del resultado²⁴. En Benin, el proceso de preparación contó con el apoyo de una consulta y la participación de los gobiernos locales, las ONG, el sector privado y los asociados en el desarrollo.

77. Sin embargo, los países han tropezado con diversos problemas al intentar introducir un enfoque más participatorio. En Kenya, menos del 10% de los parlamentarios participaron en las consultas. En Malawi, las consultas de distrito excluyeron a los ciudadanos corrientes y a los representantes electos. En Djibouti, hubo poca participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas públicas; no obstante, desde 1990, se ha producido una explosión en la creación de asociaciones de bases capaces de movilizar comunidades, decididas y dinámicas y que involucran a las mujeres y a los jóvenes. Aún así, el alcance de sus actividades es limitado por la falta de estructura, una débil capacidad técnica e institucional y unos medios financieros sumamente escasos. En Gambia, el Grupo de promoción de medidas en pro de los pobres ha

²³ Fantu Cheru (226), *Building and Supporting PRSPs in Africa: What worked well so far? What needs changing?* Third World Quarterly, vol. 27, N° 2, págs. 355 a 376.

²⁴ Benjamin Roberts, *Exploring the PRSP process in Lesotho: reflections on process, content, public finance, donor support and capacity need*, Comisión Económica para África, Tercera reunión del Grupo africano de estudio de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, 3 y 4 de diciembre de 2003, en www.uneca.org/prsp/docs/srd_prsp/Final_Lesotho.PDF.

celebrado una serie de actividades de formación y seguirá con las medidas de formación y creación de capacidad para las organizaciones de la sociedad civil. A escala local, la participación en la gestión de los recursos públicos se producirá en el contexto de la descentralización en virtud de la Ley de descentralización y gobierno local.

C. Responsabilidad y transparencia

78. La responsabilidad se centra en la forma de transformar a los titulares de derechos de receptores pasivos de ayuda en reclamantes dotados de capacidad. Dado que los titulares de obligaciones son responsables por la incapacidad de cumplirlas, deberían existir procedimientos jurídicos apropiados para abarcar el proceso de aplicación, indicadores para evaluar el proceso, reformas del poder judicial y otras instituciones que pueden proporcionar una evaluación y prestar asistencia en la lucha contra la corrupción, así como una gobernanza eficaz.

79. Los Estados y la comunidad internacional en general tienen la responsabilidad de realizar los derechos humanos universales. Por tanto, los procedimientos de supervisión y responsabilidad no sólo debe involucrar a los Estados, sino extenderse también a los agentes mundiales, tales como la comunidad de donantes, las organizaciones intergubernamentales, las ONG internacionales y las empresas transnacionales, cuyos actos tienen repercusiones en el disfrute de los derechos humanos.

80. De los mecanismos que pueden contribuir a garantizar la responsabilidad y la transparencia, el marco de gastos a medio plazo es una forma de establecer vínculos entre el proceso de estrategias de lucha contra la pobreza y la formulación y ejecución presupuestarias; gracias a ello, los presupuestos nacionales son cada vez más realistas y más orientados a los resultados. El presupuesto de Ghana de 2004 tenía una fuerte vinculación con la estrategia de lucha contra la pobreza en ese país. A pesar de las dificultades financieras que tenía el Gobierno, las actividades relacionadas con la pobreza se financiaron en su totalidad. En Kenya, el proceso del marco de gastos a medio plazo, destinado a mejorar los vínculos entre el presupuesto nacional y las actividades de desarrollo, se está examinando cuidadosamente mediante el estudio del gasto público para determinar sus puntos fuertes y débiles y recomendar cambios, con un plan de aplicación detallado.

81. Las reformas judiciales son importantes para la promoción del estado de derecho, la responsabilidad, la creación de oportunidades, la dotación de capacidad y la seguridad mediante leyes e instituciones judiciales fuertes e independientes, sistemas jurídicos modernos y transparentes, la aplicabilidad de las leyes y el compromiso social con la justicia²⁵. El poder judicial en Gambia es un ejemplo de reforma ambiciosa. Ha iniciado una serie de programas para fortalecer el sistema judicial y acelerar la administración de justicia y los procesos jurídicos, como, por ejemplo, el desarrollo del sistema de gestión electrónica de casos en el Tribunal Supremo; la introducción de un sistema computadorizado de transcripción en el Tribunal Supremo; el desarrollo de una estrategia de tecnología de la información y las comunicaciones; introducción de un sistema alternativo de resolución de conflictos; el establecimiento de un

²⁵ Roberto Danino, *Global Learning Process for Scaling up Poverty Reduction and Conference Shanghai*, Parallel Thematic Sessions on Judicial Reform, mayo de 2004, en <http://info.worldbank.org/etools/docs/reducingpoverty/doc/45/file/Danino-ShanghaiSpeech.pdf>.

Tribunal de Menores; la introducción de un sistema de autocontabilidad para la gestión eficaz de los recursos judiciales; el desarrollo de una red de tecnología de la información que vincule todos los tribunales superiores, a los jueces y a los funcionarios; la revisión de las normas del Tribunal Supremo y del juzgado de paz para encontrar un equilibrio; y actividades de creación de capacidad humana, en particular seminarios, capacitación y cursos prácticos para el personal judicial.

82. Otro ejemplo útil del mecanismo de responsabilidad es la Ley de finanzas públicas y responsabilidad en Uganda, que faculta al Auditor General a examinar, investigar y hacer auditorías de los centros secretos de gastos. También exige al Contable General supervisar la función de auditoría interna en todos los ministerios, departamentos y organismos. En virtud de la Ley de adquisición pública y disposición de bienes públicos de 2003, las adquisiciones se están descentralizando, transfiriéndolas de la antigua junta central de licitación a comités de adquisiciones dentro de las propias instituciones públicas.

83. Debido al sistema nacional de supervisión y evaluación sumamente inadecuado, el planteamiento de los documentos de estrategias de lucha contra la pobreza tiene graves problemas en garantizar la transparencia y la responsabilidad. El sistema de supervisión y evaluación supervisa el insumo, el proceso y el resultado de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, y también debería ser participatorio; en particular, deberían oírse las voces de la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado, los medios de comunicación y otras partes interesadas. Un estudio en 11 países del África subsahariana ha mostrado que no se insiste demasiado en el desarrollo de una estrategia general de supervisión y evaluación, aunque se han determinado indicadores y objetivos. Una cuestión importante es la vinculación de los resultados de la supervisión y evaluación con la planificación y la presupuestación. La mayor parte de los países en el África subsahariana (excepto Malí, Mauritania, el Níger y Gambia) ha hecho grandes esfuerzos para lograr la presentación sistemática de informes, pero los resultados de la supervisión y de la evaluación no se han integrado de forma eficaz²⁶.

84. Para ajustarse a los principios de los derechos humanos, el sistema de supervisión y evaluación debe ser de carácter participatorio. La sociedad civil se ha involucrado activamente en la evaluación participatoria de la pobreza durante la preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, pero mucho menos en la aplicación, la supervisión y la evaluación subsiguientes. Aunque en todos los documentos de estrategia se reconoce que las ONG desempeñan cierta función en el sistema oficial de supervisión, solamente unos pocos países, tales como Malawi y Uganda, reconocen sus funciones de vigilantes independientes. En Gambia, el Gobierno está desarrollando métodos para aumentar la participación de la sociedad civil con el fin de determinar las prioridades presupuestarias, vincular los gastos presupuestarios con los sectores clave y supervisar la calidad de los servicios públicos a escala nacional. En Mozambique, el Plan de acción de lucha contra la pobreza absoluta establece observatorios de la pobreza a escala central y provincial, lo cual institucionaliza la participación de la sociedad civil en la supervisión de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

²⁶ N. Holvet y Robrecht Renard (2007), *Monitoring and Evaluation under the PRSP: Solid rock or quicksand?*, Evaluation and Programme Planning, vol. 31, N° 1, págs. 66 a 81.

VII. PROYECTO DE PRINCIPIOS RECTORES

85. La Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos elaboró un proyecto de conjunto amplio de principios rectores titulado "Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres", en que se incorporaron diversos instrumentos internacionales pertinentes y que se basaba en las medidas internacionales y la labor en curso en otros foros, en particular los informes de los expertos independientes sobre el derecho al desarrollo y la extrema pobreza.

86. El proyecto de principios rectores reconoce que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y, por tanto, requieren que se les asigne prioridad en las políticas nacionales e internacionales para su erradicación. Se atribuye gran importancia al derecho a la participación y se alienta a los Estados a que la fomenten mediante la dotación de capacidad, permitiendo con ello a los pobres convertirse en asociados verdaderos de su desarrollo. Se reconoce además que todos los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y universales. Los principios rectores se centran en los derechos que ya han sido reconocidos en los instrumentos internacionales, tales como el derecho a participar en la vida pública, el derecho a una justicia imparcial (incorporando los principios de igualdad ante la ley), los derechos económicos y sociales. Todos los Estados y la comunidad internacional tienen el deber de garantizar esos derechos a toda persona, especialmente a los que sufren de la extrema pobreza. El proyecto de principios rectores sugiere que la comunidad internacional tiene la tarea adicional de proporcionar un entorno internacional propicio en el ámbito del comercio, las inversiones, el mercado, la deuda, etc. Por último, los principios rectores también tienen en cuenta los principios internacionales de derechos humanos de no discriminación, responsabilidad y transparencia y políticas directas concretas que han de dirigirse a los grupos más vulnerables, tales como las mujeres, los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y los que no tienen hogar.

87. La redacción de unos principios rectores que se refieren concretamente a la extrema pobreza es un paso importante hacia el reconocimiento de los problemas multifacéticos a que hacen frente los que sufren de la extrema pobreza y es una forma de colocarlos en primer plano del debate de políticas. La adopción de los principios rectores ayudaría también a desarrollar un programa adecuado para su aplicación.

88. No obstante, habría que destacar varios elementos para la erradicación con éxito de la extrema pobreza. Para garantizar que todos los titulares de deberes cumplan sus obligaciones al máximo de su capacidad y sean responsables por su incumplimiento, sería necesario convertir esas obligaciones en vinculantes. La manera más simple de hacerlo sería establecer que la eliminación de la extrema pobreza es un derecho humano, reconocido por un consenso internacional acerca del avance hacia la redacción de un nuevo instrumento.

89. El establecimiento de la erradicación de la extrema pobreza como un derecho humano, en particular limitado a un sector más reducido de la población, aumenta la posibilidad de alcanzar un consenso social y garantizará su aceptación social, permitiendo que se le asigne una mayor prioridad en los asuntos internos y la comunidad internacional a políticas para lograr ese derecho. La importancia de la aplicación de las normas existentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra extrema pobreza ya ha sido observada por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en su resolución 2006/9. Sin embargo, falta

el elemento que haga vinculantes esas obligaciones. Por consiguiente, sería útil, especialmente al tratar de las obligaciones de los Estados y la cooperación internacional, incorporar el concepto de obligaciones vinculantes. Puesto que los derechos de que se trata (tales como el derecho a la vivienda, a la salud y a la educación) ya han sido reconocidos como derechos humanos en los pactos internacionales y otros tratados internacionales, esos derechos son vinculantes en el sentido de que los Estados y la comunidad internacional tienen la obligación de adoptar medidas o políticas que originen acciones que garanticen el logro de esos derechos. Por tanto, un programa eficaz de mitigación de la pobreza puede basarse en una política para la realización de los derechos humanos según han sido reconocidos por los pactos internacionales correspondientes.

90. Una obligación vinculante no significa que todos los derechos deben realizarse inmediatamente ni que esto debe hacerse solamente por vía judicial. Los Estados y la comunidad internacional deben trabajar para lograr su cumplimiento, incluso si los derechos se van realizando progresivamente, con la limitación de que en el proceso no se debe violar ningún derecho. El cumplimiento de esas obligaciones puede lograrse mediante diversos procesos realizados simultánea y separadamente, en particular procedimientos administrativos, auditoría social, examen público, determinación judicial y supervisión por los mecanismos internacionales de derechos humanos.

91. Otra cuestión relacionada con la viabilidad de la aplicación de los principios rectores para erradicar la extrema pobreza es la necesidad de tener una definición de trabajo de la extrema pobreza para poder elaborar los indicadores y poder supervisar la mitigación de la extrema pobreza o la realización de derecho humano correspondiente. Como ya ha indicado el Experto independiente, esa definición de extrema pobreza podía referirse a una combinación de personas que sufren de la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social. Por otra parte, si se prefiere un subgrupo más pequeño de personas debido a las limitaciones de recursos e institucionales, se podría aplicar un criterio de superposición dirigiéndose a las personas que sufren de las tres formas de pobreza. Cabe reiterar que una definición de este tipo facilitaría la creación de un consenso social, con pocos sacrificios por parte de otros agentes. También permitiría la elaboración de políticas tanto específicas como integradas a la luz de las normas mínimas y principios básicos de los diversos derechos relacionados con la extrema pobreza.
