NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2000/52
25 de febrero de 2000

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
56º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

Informe presentado por la Sra. A.-M. Lizin, experta independiente, de conformidad con la resolución 1999/26 de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

	Párrafos	Página
RESUMEN		4
EPÍGRAFE: carta manuscrita de dos niños de Guinea		6
INTRODUCCIÓN	1 - 6	7
I. LA EXTREMA POBREZA ES LA DENEGACIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS	7 - 25	8
A. La indivisibilidad de los derechos de las personas en situación de extrema pobreza	13 - 18	9
B. La responsabilidad previa de los Estados	19 - 25	10

GE.00-11284 (S)

ÍNDICE (continuación)

		Párrafos	Página
II.	LA ACCIÓN DE LOS DISTINTOS AGENTES DEL DESARROLLO EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA ...	26 - 70	11
	A. La integración de una dimensión humana y social en la labor de las instituciones de Bretton Woods	28 - 34	11
	B. Criterio integrado de las Naciones Unidas	35 - 50	13
	C. Intervención cada vez mayor de agentes distintos de los Estados	51 - 60	16
	D. La práctica de los Estados	61 - 70	18
III.	ASISTENCIA TÉCNICA	71 - 76	25
	A. Actividades en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos	73	26
	B. Acción interinstitucional	74 - 76	26
IV.	CONCLUSIONES	77 - 83	27
V.	RECOMENDACIONES	84 - 115	28
	A. Una alianza mundial para luchar contra la pobreza extrema	84 - 85	28
	B. Consecuencias sociales de las políticas de las instituciones de Bretton Woods	86 - 88	28
	C. Instituciones nacionales de derechos humanos	89	29
	D. Descentralización y autoridades locales en la lucha contra la pobreza	90 - 91	29
	E. Buena gestión de los asuntos públicos	92	30
	F. La inevitable responsabilidad de los Estados	93	30
	G. Derecho al estado civil	94	31
	H. Regularización de los indocumentados	95	31

ÍNDICE (continuación)

		Párrafos	Página
V.	(continuación)		
I.	Ratificación universal de los instrumentos pertinentes	96	31
J.	Microcrédito	97	32
K.	Ingreso mínimo garantizado y leyes fundamentales de protección social	98	32
L.	Políticas de inserción y programas de acceso al empleo para los más pobres	99	32
M.	Medidas especiales para ayudar a las mujeres en situación de extrema pobreza	100	32
N.	Las personas de edad en situación de extrema pobreza y, en particular, las mujeres	101 -1	02 33
O.	Transferencia de recursos	103	33
P.	Información y educación de los más pobres, en particular los grupos étnicos, sobre sus derechos	104 - 106	33
Q.	El sistema penitenciario y las personas en situación de extrema pobreza	107 - 109	34
R.	La policía y las personas en situación de extrema pobreza	110	34
S.	Asistentes sociales y asistencia técnica	111 - 112	35
T.	Técnicas de fomento financiero específicamente orientadas	113	35
U.	Influencia de las sanciones y de los conflictos armados	114	35
V.	Anteproyecto de declaración	115	36

RESUMEN

La cuestión de la pobreza extrema es el elemento esencial de un debate que se desarrolla dentro de la Comisión de Derechos Humanos desde hace cinco años y que tiene por objeto acordar de una vez a los derechos económicos sociales y culturales la prioridad que merecen. La experta independiente sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, Anne-Marie Lizin, nombrada por un período de dos años, ha recibido el encargo principal de evaluar las prácticas adecuadas para luchar contra la extrema pobreza en el marco del seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague (resoluciones 1998/25 y 1999/26). La experta independiente presentó a la Comisión en su 55º período de sesiones un informe provisional (E/CN.4/1999/48).

El presente informe y los informes del Secretario General al Consejo Económico y Social ("Erradicación de la pobreza, fomento, recursos y financiación y juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas", E/1999/55) y a la Asamblea General ("Aplicación del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)", A/54/316), ofrecen un panorama de conjunto de las acciones más pertinentes emprendidas actualmente por las Naciones Unidas para luchar contra la pobreza extrema.

Durante el segundo año de su mandato, la experta independiente ha visitado varios países (Albania, Argelia, Benin, Burundi, Ecuador, Estados Unidos de América, ex República Yugoslava de Macedonia, Gabón, Líbano). También ha recibido numerosas respuestas al cuestionario que dirigió al conjunto de los Estados. En el marco de su participación en un grupo de debate organizado durante el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social en Ginebra (5 a 30 de julio de 1999), la experta independiente presentó una nota analítica sobre las políticas nacionales y la cooperación internacional en favor de un crecimiento orientado hacia el empleo y sobre sus efectos en la reducción de la pobreza y la igualdad de los sexos. También ha participado en un seminario donde se estudió la elaboración de un posible proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (resolución 1999/26, párr. 7), que se celebró en Ginebra los días 30 y 31 de agosto de 1999 (véase E/CN.4/2000/52/Add.1).

El informe final insiste en la necesidad de integrar una dimensión humana y social en el proceso de mundialización a fin de dinamizar las estrategias de lucha contra la extrema pobreza. Se hace hincapié en el carácter universal y multidimensional de la extrema pobreza. La extrema pobreza, considerada como la denegación de todos los derechos humanos establece un vínculo indivisible entre cada uno de los derechos que tiene la persona. El informe final subraya también las actividades de los diferentes participantes en el desarrollo encaminadas a luchar contra la extrema pobreza. Se presta una atención especial a la práctica de los Estados, a las actividades del sistema de las Naciones Unidas, a las instituciones de Bretton Woods y a los participantes no gubernamentales (en especial la administración local). Incumbe al Estado la responsabilidad primaria de luchar contra la extrema pobreza.

Las recomendaciones principales de la experta independiente son las siguientes:

a) Establecimiento de una alianza mundial para eliminar la extrema pobreza, que agruparía el conjunto de participantes pertinentes en el desarrollo y cuya estrategia se elaboraría en el marco de un texto universal.

b) Evaluación por las instituciones de Bretton Woods de los efectos sociales de sus políticas en las comunidades más pobres.

c) Responsabilidad del Estado (voluntad política) y promoción de la buena gestión de los asuntos públicos mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales.

d) Solidaridad internacional con los Estados del Tercer Mundo, que debería expresarse mediante el objetivo de consagrar el 0,7% del presupuesto nacional a la asistencia pública al desarrollo.

e) Fomento de la iniciativa 20/20 y de la transferencia de recursos, internacionales y nacionales, del sector militar al sector social.

f) Promoción de la descentralización y mayor participación de la administración local en la eliminación de la extrema pobreza.

g) Reconocimiento del derecho al estado civil por los más pobres, especialmente por las niñas.

h) Desarrollo de instituciones de microcrédito para los más pobres.

i) Establecimiento por todas las legislaciones del derecho de todas las personas incluidas en su jurisdicción a unos ingresos mínimos garantizados, consagrando a ello los presupuestos necesarios.

j) Elaboración de medidas especiales encaminadas a prestar asistencia a las comunidades más pobres, en especial las mujeres, los niños, las personas de edad y las minorías étnicas.

k) Promoción de la información y de la educación de los más pobres para que conozcan sus derechos mediante métodos adaptados y accesibles (medios de comunicación, técnicas de proximidad, manuales e historietas ilustradas).

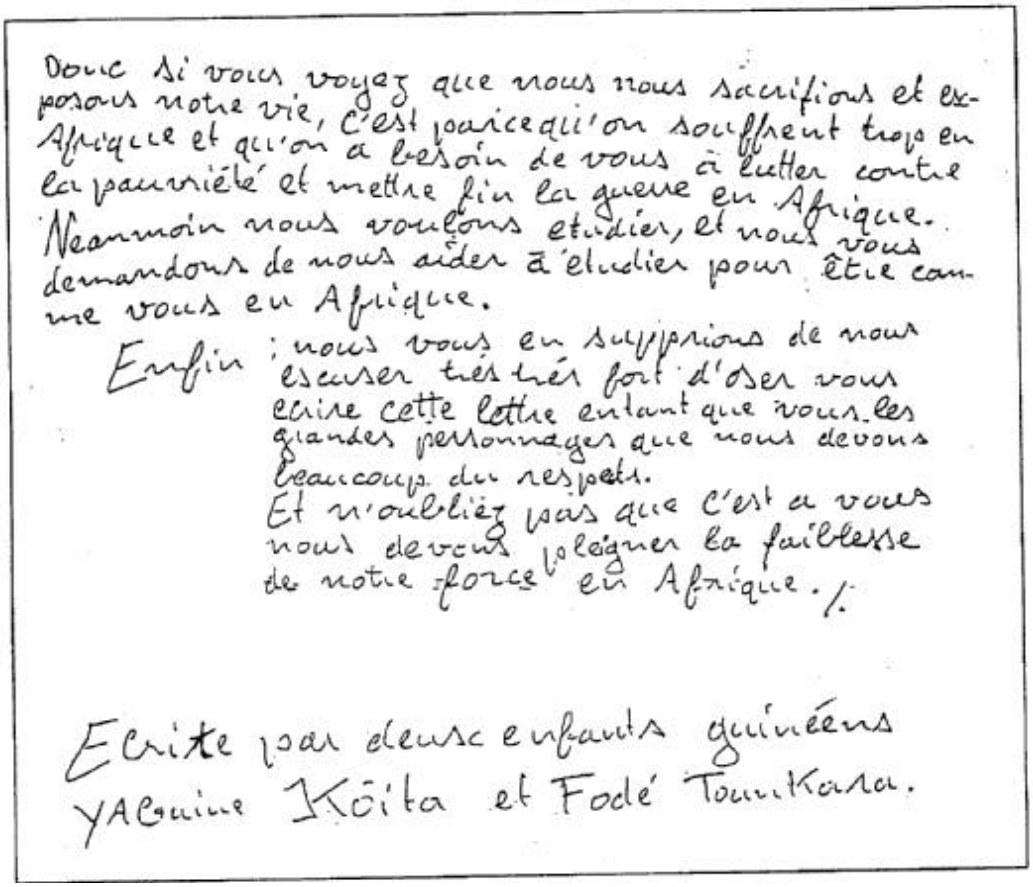
l) Formación y sensibilización de las fuerzas de policía y de los asistentes sociales sobre los derechos humanos en general y sobre el fenómeno de la extrema pobreza en particular.

m) Mantenimiento y consolidación de la paz en los países desgarrados por los conflictos armados. Las sanciones económicas internacionales no deben contribuir a agravar la situación de extrema pobreza en los países afectados.

EPÍGRAFE

El 3 de agosto de 1999, dos jóvenes guineanos de 14 y 15 años que intentaban entrar en Bélgica aparecieron muertos de frío en el tren de aterrizaje de un avión de la Sabena procedente de África.

He aquí el final de la carta conmovedora que estos dos niños llevaban consigo:


Donc si vous voyez que nous nous sacrifions et exposons notre vie, c'est parcequ'on souffrent trop en Afrique et qu'on a besoin de vous à lutter contre la pauvreté et mettre fin la guerre en Afrique. Neanmoin nous voulons etudier, et nous vous demandons de nous aider à étudier pour être comme vous en Afrique.

Enfin ; nous vous en supplions de nous excuser très très fort d'oser vous ecrire cette lettre enfant que vous les grandes personnages que nous devons beaucoup du respect.
Et n'oubliez pas que c'est a vous nous devons plaigner la faiblesse de notre force en Afrique. /.

Ecrite par deux enfants guinéens
YAGuine Kōita et Fodé Tounkara.

"Por tanto, si ven que nos sacrificamos y que exponemos nuestra vida es porque en África todos sufrimos y que les necesitamos para luchar contra la pobreza y poner fin a la guerra en África. Sin embargo, nosotros queremos estudiar y les pedimos que nos ayuden a estudiar para ser como ustedes en África.

Por último, les rogamos que nos perdonen mucho, pero mucho, porque nos hemos atrevido a escribir esta carta a ustedes, personajes importantes a quienes debemos mucho respeto.

Y no olviden que es a ustedes a quienes debemos quejarnos por la debilidad de nuestra fuerza en Africa.

Escrita por dos niños de Guinea: Yaguine Koita y Fodé Tounkara."

INTRODUCCIÓN

1. En 1999, si la proporción de personas que viven en la pobreza se hubiese mantenido constante en relación con 1993, habría 1.500 millones de personas viviendo en la pobreza absoluta en vísperas del nuevo milenio [informe del Secretario General, "Aplicación del primer Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza (1997-2006)", A/54/316, párr. 15].

2. Desde el principio del decenio de 1990 la Comisión de Derechos Humanos ha establecido un vínculo entre la extrema pobreza y el disfrute de los derechos humanos. La Comisión en su resolución 1990/15 encargó a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que examinará el fenómeno. El Relator Especial, Sr. Leandro Despouy, redactó el primer estudio sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (E/CN.4/Sub.2/1996/13). La Comisión teniendo en cuenta la proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza (1997-2006) y con el fin de garantizar el seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, decidió nombrar para un período de dos años a un experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza (resolución 1998/25).

3. Sobre la base de ese primer mandato la experta independiente presentó a la Comisión en su 55º período de sesiones un informe provisional (E/CN.4/1999/48). La Comisión, reafirmando que la extrema pobreza y la exclusión social precisan acciones urgentes, nacionales e internacionales, para acabar con ella y acogiendo con beneplácito las observaciones contenidas en el informe […] según las cuales el obstáculo auténtico para erradicar la pobreza es la falta de voluntad política y no los recursos financieros, invitó a la experta independiente a que prosiguiera su reflexión de conformidad con el mandato establecido con el objeto principalmente de: a) informar de sus actividades a la Comisión en el 56º período de sesiones, poniendo especialmente de relieve las prácticas acertadas que haya podido constatar durante sus visitas, y poner ese informe a disposición de la Comisión de Desarrollo Social y de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, según proceda, en sus períodos de sesiones que se celebren el mismo año; b) contribuir a la evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, prevista por la Asamblea General para el año 2000, y poner asimismo su informe final, junto con sus conclusiones, a disposición del Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a esa evaluación, teniendo presente, según los deseos expresados por la Asamblea, los esfuerzos de los más pobres y las condiciones en que pueden transmitir su experiencia (resolución 1999/26).

4. La experta independiente, al igual que los demás expertos independientes y relatores especiales nombrados por la Comisión, ha recibido el encargo de tener en cuenta en el marco de su mandato la cuestión de los efectos de la mundialización en el pleno disfrute de todos los derechos humanos (resolución 1999/59).

5. Durante el segundo año de su mandato la experta independiente ha visitado varios países (Albania, Argelia, Benin, Burundi, Ecuador, Estados Unidos de América, ex República Yugoslava de Macedonia, Gabón). También ha recibido numerosas respuestas al cuestionario que dirigió a todos los Estados. En el marco de su participación en un grupo de debate organizado durante el período de sesiones sustantivo del Consejo Económico y Social en Ginebra (5 al 30 de julio de 1999), la experta independiente presentó una nota analítica que se

ocupaba de las políticas nacionales y de la cooperación internacional en favor de un crecimiento orientado hacia el empleo y sus efectos sobre la reducción de la pobreza y la igualdad de los sexos. También participó en un seminario encargado de estudiar la elaboración de un posible proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (resolución 1999/26, párr. 7). La reunión tuvo lugar en Ginebra los días 30 y 31 de agosto de 1999 (véase el informe del seminario sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, E/CN.4/2000/52/Add.1).

6. En el presente informe final, que amplía el informe provisional, se insiste en el hecho de que la extrema pobreza es la denegación de todos los derechos humanos. La extrema pobreza establece por consiguiente un vínculo indivisible entre cada uno de los derechos de la persona. Los Estados tienen la responsabilidad primaria de aplicar el conjunto de derechos de los más pobres. El presente informe se ocupa también de las actividades desarrolladas por los diferentes participantes en el desarrollo encaminadas a hacer realidad los derechos de los más pobres, insistiendo de modo especial en las actividades de las instituciones de Bretton Woods, el enfoque integrado de las Naciones Unidas, la creciente función de los participantes no gubernamentales y la práctica de los Estados en materia de lucha contra la extrema pobreza.

I. LA EXTREMA POBREZA ES LA DENEGACIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS

7. Durante el seminario (véase el párrafo 2 del informe del seminario sobre los derechos humanos y la extrema pobreza) numerosos expertos se interrogaron sobre la necesidad de añadir el adjetivo "extrema" al término "pobreza". Por consiguiente, la experta independiente ha considerado que tiene sentido aportar una justificación científica a la utilización de esta terminología por la Comisión.

8. El tema de la extrema pobreza se trató por primera vez en el marco de las Naciones Unidas en la resolución 1988/47 del Consejo Económico y Social. La extrema pobreza no sugiere únicamente el simple desposeimiento material sino también la exclusión social. Los más pobres no pueden expresarse ni desempeñar una función en la comunidad en la que viven. La adición del adjetivo "extrema" establece una jerarquía entre determinados grados de pobreza pero está justificada por la existencia de una "pobreza absoluta" que no ha dejado de aumentar desde hace una decena de años.

9. En el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la eliminación de la pobreza (1997-2006) la Asamblea General fijó dos objetivos distintos: eliminar la pobreza absoluta y conseguir que retrocediera de modo significativo la pobreza en general en el mundo (resolución 53/198). La extrema pobreza, en particular, y la pobreza en general se caracterizan por dos elementos: el carácter multidimensional y la índole universal de estos fenómenos. Sin embargo, hay un tercer elemento que las distingue: la extrema pobreza constituye una violación de todos los derechos humanos.

10. La extrema pobreza es un fenómeno social multidimensional que no puede resumirse con simples valores cuantitativos como los indicadores económicos y sociales. Las definiciones de la extrema pobreza y de la pobreza en general varían según el sexo, la edad, la cultura y la situación económica y social. Del mismo modo la extrema pobreza posee un carácter evolutivo y su naturaleza puede cambiar.

11. La extrema pobreza es un fenómeno universal en los planos nacional e internacional. En el plano nacional en todos los países, ricos o pobres, hay situaciones de extrema pobreza en grados ciertamente diferentes. En el plano internacional numerosos Estados de todos los continentes están afectados por la extrema pobreza. Estos Estados pertenecen a la categoría de países menos adelantados y están clasificados en la categoría de países de desarrollo humano medio a bajo según el Informe sobre el desarrollo humano del PNUD.

12. La extrema pobreza constituye por último y sobre todo una violación de todos los derechos humanos. También en este caso la distinción entre pobreza y pobreza extrema está justificada. En una situación de pobreza el individuo tiene siempre la posibilidad de disfrutar de ciertos derechos, mientras que la extrema pobreza supone la privación total de los recursos y los medios de integración social.

A. La indivisibilidad de los derechos de las personas en situación de extrema pobreza

13. En la Declaración y el Programa de Acción de Viena se insistió en que la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos.
Más recientemente, la Asamblea General en su resolución 53/146, de 8 de marzo de 1999, reconocía que la superación de la extrema pobreza constituye un medio esencial para el pleno goce de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales y reafirmaba las relaciones que existen entre esos objetivos.

14. La pobreza extrema es incompatible con el ejercicio del derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y habida cuenta de que todos los aspectos de la vida son interdependientes, las personas extremadamente pobres están privadas del conjunto de sus derechos. La mayoría de las veces carecen de presencia en la sociedad y por ende son excluidos de la vida económica y social y ni pueden ejercer sus derechos, en especial los relativos a sus necesidades más esenciales. La pobreza extrema constituye, por consiguiente, el ejemplo más ilustrativo del vínculo indivisible que une los distintos derechos humanos.

15. En los últimos tiempos ha habido consenso entre numerosos observadores y expertos internacionales para conceder la prioridad al ejercicio de los tres derechos fundamentales: el derecho a la alimentación, el derecho a la educación y el derecho a la atención primaria de salud. Este planteamiento, que no pretende establecer una jerarquía entre los derechos, demuestra que hay derechos cuyo disfrute mínimo es esencial para la supervivencia y el desarrollo de los individuos y de los pueblos. El Sr. Robert S. McNamara, ex Presidente del Banco Mundial, señalaba que los países pobres tienen el derecho fundamental a un mínimo de alimentación, de atención médica y de educación. Este planteamiento se aplica plenamente a la pobreza extrema en que la acción, cuando está centrada en las necesidades esenciales de los pobres, permite romper una cadena de privaciones y de dependencia.

1. El derecho a la alimentación

16. En su Observación general 12 (E/C.12/1999/5) sobre el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observó que el derecho a una alimentación adecuada es inseparable de la justicia

social, pues requiere la adopción de políticas económicas ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos.

2. El derecho a la salud

17. Un análisis global de las actividades nacionales encaminadas a facilitar el acceso de los grupos vulnerables a servicios de salud adecuados revela las deficiencias derivadas de una ausencia de programas coherentes que se ocupen de la promoción y protección de los "derechos a la salud", en el plano nacional e internacional. Este análisis pone en evidencia la persistente necesidad de instrumentar políticas más eficaces para invertir los efectos de la discriminación en esta esfera de los más pobres, los viejos, las personas con discapacidades físicas o mentales, y las víctimas de epidemias.

3. El derecho a la educación

18. Es preciso subrayar el papel fundamental de la enseñanza primaria. La labor de la UNESCO hace hincapié en el papel esencial de la enseñanza primaria para erradicar la pobreza, especialmente de las mujeres y las niñas. Un programa que lleva por título "Enseñanza primaria no oficial", ofrece una segunda oportunidad a los niños pobres para que a la larga puedan integrarse, en un sistema oficial de educación.

B. La responsabilidad previa de los Estados

19. En los párrafos 18 a 27 de su informe provisional, la experta independiente expuso las obligaciones de los Estados. Su responsabilidad primordial es la lucha contra la pobreza extrema. La ausencia de voluntad política es uno de los principales motivos de que las situaciones de pobreza extrema se mantengan en un statu quo.

20. La escasa adhesión de los Estados extremadamente pobres a los instrumentos universales de protección de los derechos humanos, en especial los dos Pactos Internacionales de 1966 relativos a los derechos humanos, es sintomática de la falta de voluntad política que anima a gran número de Estados. No obstante, en la práctica aunque los Estados afectados por la pobreza extrema ratifiquen estos instrumentos internacionales, sólo son llevados a la práctica en contadas ocasiones.

21. La mayoría de los países que no se han adherido a los dos Pactos de 1966 se hallan entre los menos adelantados y se clasifican entre los países con un desarrollo humano medio o bajo. Es preciso señalar, asimismo, que muchos de ellos, especialmente los de las regiones del Pacífico y del Sudeste de Asia, pertenecen a la categoría de los pequeños Estados insulares en desarrollo.

22. Por otra parte, conviene observar que, además de la ausencia de la voluntad política, hay dificultades vinculadas con la carencia de mecanismos institucionales de los países afectados por la extrema pobreza. El debilitamiento de las funciones administrativas y coercitivas del Estado y de su capacidad para garantizar el funcionamiento de los servicios públicos convierte a veces en ilusoria la aplicación de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos. La dificultad de ejercer la función fiscal empobrece al Estado y lo incapacita para luchar contra la pobreza.

23. En el curso de su misión en Burundi, la experta independiente pudo observar las dificultades de la aplicación de los instrumentos de protección de los derechos humanos en un país que, ha ratificado una gran parte de ellos. La guerra civil y el consecutivo embargo económico han tenido consecuencias desastrosas para el país. Los conflictos armados y las guerras civiles son dramas humanos que generan pobreza extrema. Las visitas de la experta independiente a Albania, a la ex República Yugoslava de Macedonia y al Ecuador (en conflicto con el Perú) confirmaron esta situación. Es esencial promover el mantenimiento y logro de la paz, en particular en el marco del Año Internacional de la Cultura de la Paz.

24. También las crisis financieras han dado lugar a la pauperización de numerosos países, incluso de regiones enteras del mundo, como por ejemplo el Sudeste de Asia. En su respuesta al cuestionario de la experta independiente, Indonesia señala que en 1999, dos tercios de la población, aproximadamente, viven por debajo del umbral de la pobreza. Asimismo, se mencionan las dificultades para aplicar los instrumentos de protección de los derechos humanos, en especial cuando se trata de introducir las normas internacionales en el orden jurídico interno.

25. Las catástrofes naturales también pueden tener consecuencias desastrosas en el nivel de vida de las poblaciones, como ha sucedido, por ejemplo, en América Latina. Durante su misión en el Ecuador, la experta independiente pudo observar las repercusiones de El Niño sobre la economía del país, varios meses después de que se hubiera producido el fenómeno climático.

II. LA ACCIÓN DE LOS DISTINTOS AGENTES DEL DESARROLLO EN EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE EXTREMA POBREZA

26. La idea de una comunidad internacional solidaria está siendo sustituida gradualmente por la de la mundialización, mediante la liberalización de los intercambios y la promoción de la economía de mercado. En este nivel precisamente, se sitúa una de las principales problemáticas que tiene su origen en un debate muy controvertido: cómo integrar la lucha contra la pobreza extrema y, por consiguiente el derecho al desarrollo de los más pobres, en el proceso de la mundialización.

27. La solución reside inevitablemente en integrar una dimensión humana y social al proceso de mundialización. El estudio de las medidas adoptadas por los distintos agentes del desarrollo para llevar a la práctica los derechos de quienes sufren una extrema pobreza permite ver los esfuerzos realizados por la comunidad internacional en este sentido.

A. La integración de una dimensión humana y social en la labor de las instituciones de Bretton Woods

28. Durante su visita a Washington, la experta independiente observó la nueva orientación de los trabajos llevados a cabo por las instituciones financieras internacionales. Este planteamiento se basa en el marco integral de desarrollo.

1. El marco integral de desarrollo

29. Esta propuesta, iniciada en 1998 por el Banco Mundial, parte del principio de que para toda acción es indispensable un marco financiero y macroeconómico apropiado, pero que los aspectos sociales, estructurales y humanos son también esenciales. Durante la reunión del seminario encargado de estudiar la elaboración de un eventual proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la pobreza extrema, algunos expertos subrayaron la importancia de examinar las perspectivas del nuevo planteamiento propuesto por el Banco Mundial como instrumento de lucha contra la pobreza extrema.

30. También se puede observar la integración de una dimensión humana y social en la acción del Fondo Monetario Internacional. Así, por ejemplo, para varios países, especialmente los más endeudados, como el Ecuador, se ha introducido una cláusula concreta en los acuerdos concluidos con el FMI, a fin de proteger el programa social establecido por los Gobiernos en cuestión.

2. Los países pobres muy endeudados

31. En lo que respecta a la deuda, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han iniciado conjuntamente un programa a fin de aliviar la deuda de los países pobres muy endeudados. De los 43 países que el Banco Mundial considera como los más pobres del planeta, 23 han podido participar inicialmente en este programa. En junio de 1999 el Grupo de los Ocho, reunido en la Cumbre de Colonia dio un nuevo impulso a esta iniciativa. Cuarenta y tres países pueden ahora acogerse al programa, aunque los recursos de financiación no estén todavía disponibles. Queda pendiente la cuestión fundamental del control de la asignación de los gastos presupuestarios en los países beneficiarios. Será preciso garantizar que los fondos se utilicen para reducir la pobreza y no para otros fines, como por ejemplo, para aumentar el gasto militar.

3. La evaluación participativa de la pobreza

32. La evaluación participativa de la pobreza es un proceso de investigación interactivo destinado a comprender el fenómeno de la pobreza mediante la participación directa, entre otros, de los más pobres. Un reciente estudio del Banco Mundial sintetiza esta participación en 33 países de todo el mundo (A Review of World Bank Participatory Poverty Assessments. Consultation with the Poor, 1999). Este estudio es una contribución fundamental al Informe Mundial sobre desarrollo humano 2000/1 sobre la pobreza y el desarrollo.

4. El microcrédito

33. En su informe provisional, la experta independiente señalaba que la primera prioridad en materia de microcrédito debe ser reducir la dependencia respecto de la usura y ampliar el acceso a créditos concedidos a tasas comerciales viables (E/CN.4/1999/48, párr. 72). De conformidad con el informe del Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social y al examen de las nuevas iniciativas para los grupos más pobres de la sociedad, los programas de microcréditos no siempre son una solución, puesto que sus medios son tan limitados que no pueden pagar créditos con los tipos de interés actual. Los gobiernos, deben

formular políticas y programas especiales para cubrir las necesidades básicas de supervivencia de estos grupos (A/53/45, párr. 65).

34. Entre las distintas actividades de microfinanciación ya enunciadas en el informe provisional de la experta independiente, (párrs. 73 a 80), conviene añadir el Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre. Se trata de una iniciativa del Banco Mundial que reúne a los países donantes occidentales y a las instituciones internacionales y cuyo objetivo es responder a los problemas que se plantean en materia de microfinanciación.

B. Criterio integrado de las Naciones Unidas

35. En 1992 una publicación del Departamento de Desarrollo Económico y Social titulada: ¿El alivio de la pobreza es compatible con el desarrollo sostenible? presentaba las recomendaciones del Comité de planificación del desarrollo. Una de las principales conclusiones aceptadas en el informe del Comité (ST/ESA/234) era la necesidad de mejorar la coordinación de las actividades del conjunto del sistema de las Naciones Unidas en la esfera económica y social, especialmente en materia de alivio de la pobreza. Desde que se celebraran las conferencias mundiales del decenio de 1990 y la reforma iniciada por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1997, se han realizado esfuerzos por integrar las actividades de las Naciones Unidas en un sistema mucho más coherente.

1. Las conferencias mundiales de las Naciones Unidas

36. En el decenio de 1990, las Naciones Unidas organizaron una serie de conferencias mundiales sobre la cuestión de la pobreza como uno de los principales problemas de este fin de siglo. La lectura de los distintos textos internacionales emanados de esas conferencias (convenciones, declaraciones y programas de acción), demuestra que la pauperización constituye uno de los principales obstáculos a los que han de enfrentarse los individuos y los Estados en el ejercicio de su derecho al desarrollo. Del conjunto de conferencias, cabe mencionar especialmente la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, la cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague.

37. La Declaración y el Programa de Acción de Viena (véase el informe de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, A/CONF.157/24) permitió establecer un vínculo esencial entre la pobreza extrema y la falta del ejercicio pleno y efectivo de los derechos de los grupos más pobres, en especial al subrayar que "la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana".

38. La Declaración de Beijing (1995, A/CONF.177/20), destacó especialmente la persistencia de las desigualdades entre hombres y mujeres, situación agravada por una pobreza cada vez mayor, que afecta a la vida de la mayor parte de la población del mundo, en especial a las mujeres y los niños.

39. El Segundo compromiso de la Declaración de Copenhague (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995, A/CONF.166/9), cuyo objeto es erradicar la pobreza en el mundo, se basa en la acción de los Estados, a nivel nacional, en asociación con el conjunto de los componentes de la sociedad civil. De forma implícita, el inciso b) de esta disposición se refiere

a determinados derechos fundamentales de la persona, entre ellos el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la participación social y cultural.

40. A fin de garantizar las medidas ulteriores a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, la Asamblea General, en su resolución 52/25, decidió establecer un Comité Preparatorio de su período extraordinario de sesiones del año 2000 dedicado al examen y a la evaluación de conjunto de la aplicación de los resultados de la Cumbre de Copenhague. En lo que respecta al Segundo compromiso, el Comité Preparatorio subrayó, en el curso de su última sesión sustantiva del año 1999, el papel que correspondía al sistema de las Naciones Unidas en la eliminación de la pobreza.

41. En virtud de las resoluciones 1998/25, (inciso e) del párrafo 6) y 1999/26 (inciso b) del párrafo 6) de la Comisión de Derechos Humanos, se encomendó a la experta independiente "contribuir a la evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, prevista por la Asamblea General para el año 2000, y presentar asimismo su informe final, con sus conclusiones, al Comité Preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a esa evaluación".

2. El Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza

42. El objetivo del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006) es erradicar la pobreza extrema mediante la acción nacional y la cooperación internacional. En 1997, en el marco de la celebración del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe a la Asamblea General consideraba que la necesidad principal era lograr una voluntad política más firme. Señaló asimismo que la lucha contra la pobreza es mucho más que un problema nacional o internacional. Cada persona tiene la capacidad de contribuir a ello: mediante expresiones personales de solidaridad humana (A/52/573, párrs. 60 y 61).

3. La acción interinstitucional

43. Como medida complementaria de la declaración a favor de las medidas orientadas a erradicar la pobreza que adoptó en mayo de 1998 (véase el informe provisional E/CN.4/1999/48, párrafos 52 a 62), el Comité Administrativo de Coordinación aprobó un plan modelo sobre la pobreza en marzo de 1999. Este documento de referencia, elaborado por el Comité Consultivo sobre Cuestiones de Programas y de Operaciones, uno de los órganos subsidiario del CAC, y estructurado en forma de cuadro, señaló las esferas de actividad del sistema de las Naciones Unidas. Con arreglo a la perspectiva de los derechos humanos, el plan modelo contiene varias disposiciones pertinentes (salud, educación, alimentación, derecho al desarrollo).

44. Frente a los trastornos de la sociedad internacional causados, entre otras cosas, por la mundialización, en 1997 el Secretario General de la ONU inició un programa de reformas. Para reforzar la coherencia de las acciones iniciadas en el seno del sistema de las Naciones Unidas, el programa prevé la creación de cuatro comités ejecutivos, entre ellos el Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (A/51/950 y Add.1 a 7). Dentro de este último, se desarrolla el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF). En mayo de 1999, en esta nueva

estructura se creó el Grupo Especial sobre la Pobreza. Desde entonces, el Grupo de Trabajo ha iniciado la preparación de una estrategia que las Naciones Unidas han de poner en práctica para reducir a la mitad, de aquí a 2015, el número de personas que viven en la pobreza extrema. La última versión del proyecto, de fecha 10 de noviembre de 1999, determina las bases futuras del planteamiento integrado del sistema de las Naciones Unidas.

45. De conformidad con esa estrategia, las actividades prioritarias de las Naciones Unidas en el plano nacional, se centrarán en los mecanismos del sistema de evaluación común para los países y del UNDAF bajo la dirección del coordinador residente de las Naciones Unidas.

4. La acción del Consejo Económico y Social

46. En su Declaración sobre la erradicación de la pobreza, el Presidente del Consejo Económico y Social definió diez prioridades estratégicas. En la perspectiva de los derechos humanos, esta declaración se centra especialmente en la participación de los pobres, la promoción de los derechos indivisibles de las mujeres, el empleo, la seguridad constante en materia de alimentación, el medio ambiente, el derecho a una vivienda adecuada, la atención primaria de salud, el acceso universal a la enseñanza primaria, la buena gestión de los asuntos públicos mediante el respeto de la democracia, el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

5. La iniciativa NetAid

47. El objetivo del programa NetAid, iniciado por el PNUD, es promover, entre otras cosas, el derecho a la información de los más pobres. La red Internet, en cuanto vector fundamental por el cual se ejerce la mundialización de la información, constituye un nuevo medio de lucha contra la pobreza extrema. La práctica demuestra que la utilización de Internet tiene un efecto favorable en el proceso de erradicación de la pobreza extrema en numerosas esferas: situaciones de urgencia (catástrofes naturales, enfermedades endémicas, SIDA), formación, empleo, educación, entorno, etc.

6. El marco integrado de la Organización Mundial del Comercio

48. La Organización Mundial del Comercio (OMC) debería tener en cuenta el papel que puede desempeñar el sistema comercial multilateral en la erradicación de la pobreza extrema. Efectivamente, la liberalización de los intercambios y la mundialización han generado múltiples posibilidades para los países en desarrollo. No obstante, es preciso admitir que han consolidado los mecanismos de exclusión en el desarrollo de numerosas economías.

49. En su primera conferencia celebrada en Singapur en 1996, los ministros de la OMC aprobaron el Plan de Acción global e integrado de la OMC en favor de los países menos adelantados. Este marco integrado prevé una cooperación estrecha entre la OMC y otros organismos (Banco Mundial, CCI, CNUCED, FMI, PNUD) a fin de prestar asistencia técnica en materia de comercio, incluida la consolidación de los medios humanos e institucionales (WT/MIN(96)/14).

7. Asociación entre las Naciones Unidas y el sector privado

50. En el marco de la asociación inaugurada en 1998 entre las Naciones Unidas y el sector privado se han emprendido varias iniciativas, entre las cuales cabe destacar el programa titulado "Global Sustainable Development Facility", que reúne a grandes empresas multinacionales y al PNUD para desarrollar la asociación entre las Naciones Unidas y el sector privado y facilitar el acceso al mercado mundial a más de 2.000 millones de pobres hasta el año 2020.

C. Intervención cada vez mayor de agentes distintos de los Estados

51. Una de las principales consecuencias positivas de la mundialización es la intervención de nuevos agentes distintos de los Estados en los asuntos relativos al desarrollo y sobre todo en la erradicación de la pobreza. Esta evolución demuestra la necesidad de extender la participación a una gran variedad de interlocutores que se ocupen de luchar contra la pobreza, como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, entidades comunitarias, las autoridades locales y la propia población beneficiaria (informe del Secretario General titulado "Erradicación de la pobreza, fomento de la capacidad, recursos y financiación y juntas ejecutivas de los fondos y programas de las Naciones Unidas", E/1999/55, párr. 54).

1. Importancia de las autoridades locales en la erradicación de la pobreza extrema

52. Desde el punto de vista demográfico, se observa una sedentarización de las personas muy pobres, que se desplazan poco o nada salvo que sean refugiados. Esta observación justifica el interés de la intervención a nivel local. La importancia de las políticas de lucha contra la pobreza extrema aplicadas por las autoridades locales depende de las competencias, la capacidad fiscal y los recursos financieros de dichas autoridades. En su participación en dos foros sobre la actuación de las ciudades contra la pobreza extrema, organizados en Argel y en Perugia (Italia) con la colaboración del PNUD y la Alianza Mundial de las Ciudades contra la Pobreza, la experta independiente pudo observar la motivación de las ciudades para luchar contra la pobreza extrema. La experta considera, además, que las ciudades del Norte deben crear programas de hermandad y cooperación con las ciudades del Sur.

53. También desde el punto de vista local, el papel de la policía es fundamental. En sus diversas misiones, la experta independiente ha observado la frecuencia de las relaciones entre las personas muy pobres y la policía: a menudo la policía es el único poder público con el que tienen contacto habitualmente. Sin embargo, son pocos los policías capacitados en materia social o sensibles al fenómeno de exclusión social de las personas más pobres. En Hungría hay un acuerdo sistemático entre la policía y una asociación que se ocupa de las personas sin hogar. Es una iniciativa que conviene fomentar.

54. La experta independiente considera además que es necesario crear una oficina de la mujer en todas las secciones de policía, ya que buena parte de las personas muy pobres son mujeres y, cuando caen en la delincuencia, son las más susceptibles de sufrir abusos de toda clase.

55. Las entidades comunitarias y las organizaciones no gubernamentales son también muy activas en la lucha contra la pobreza extrema. En sus distintas misiones, la experta independiente ha observado la eficacísima actuación de diversas redes de organizaciones no

gubernamentales: Twitezimbere, en Burundi; las congregaciones religiosas, en el Líbano; el Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo, en Francia, y, fuera de su país de origen, las redes "Terre", en Bélgica y RED, en Guayaquil (que agrupan a 40 organizaciones no gubernamentales). No obstante, según un reciente estudio del Banco Mundial, estas redes tienen una participación menor que las redes oficiosas. Corresponde a las organizaciones no gubernamentales descubrir a las redes oficiosas y facilitar su organización para que sean reconocidas legalmente.

2. Las mujeres, sujetos principales en la lucha contra la pobreza extrema

56. Las personas muy pobres, sobre todo las mujeres y niñas, deben ser los protagonistas y destinatarios principales de las estrategias de lucha contra la pobreza extrema. En el seminario sobre derechos humanos y pobreza extrema, la mayoría de los expertos señalaron la importancia de la participación de los más pobres en la elaboración de las estrategias de lucha contra la pobreza extrema [véase también el estudio realizado por el Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo y el UNICEF, titulado "Reaching the poorest" (1996)]. De las personas muy pobres, las mujeres y las niñas son las más vulnerables. La experta independiente seleccionó varios temas en los que es necesaria una actuación inmediata.

a) Las mujeres en prisión

57. La experta ha analizado en sus misiones el desamparo de las mujeres presas en diversos Estados. Las cárceles de mujeres deben ser objeto de investigaciones nacionales e internacionales. En ellas deben instalarse centros de ayuda social. Fuera de las cárceles, debe haber centros de acogida dotados de personal cualificado que faciliten la reinserción social de las ex presidiarias. No hay lugar en el mundo donde la desgracia humana sea mayor que en una cárcel de mujeres. Es necesario actuar con rapidez para ayudar a las mujeres encarceladas sin esperanza, en la medida en que jamás podrán reunir el dinero suficiente para pagar la multa que les ha sido impuesta. La experta recomienda dar máxima prioridad a este tema.

b) La prostitución

58. En la mayoría de los países visitados se aprecia un aumento de la prostitución y de la trata de personas. Es una de las manifestaciones de la pobreza extrema que afecta, en general, a las mujeres, las jóvenes y los niños. En Suecia se ha aprobado recientemente una ley que castiga a los clientes de la prostitución. La experta recomienda:

a) Divulgar el estudio en que se ha basado la ley sueca;

b) Adoptar medidas legales y policiales de lucha contra la trata de personas;

c) Crear una oficina de la mujer en todas las secciones de policía, ya que buena parte de las personas muy pobres son mujeres y, cuando caen en la delincuencia, son las más susceptibles de sufrir abusos de toda clase;

d) Dedicar atención especial al respeto a los derechos de la mujer en la capacitación de los agentes de policía.

El aumento exponencial del mercado de la prostitución es consecuencia del aumento de la miseria. Hay que acabar con esta lacra que sustenta redes de traficantes, mafias y corrupción. La meta a largo plazo es su prohibición efectiva, pues su existencia misma atenta contra la dignidad de las mujeres.

c) El estado civil

59. Es esencial que todos los niños, en particular las niñas nacidas de madres muy pobres, tengan certificado de nacimiento. La experta ha podido advertir los riesgos que supone su falta para las niñas en las comunidades más pobres: indígenas del Ecuador, romaníes de Bulgaria y de la ex República Yugoslava de Macedonia y twas de Burundi. Esta certificación fundamental es una primera protección contra la venta, esclavitud y prostitución de los niños y, sobre todo, las niñas.

d) El microcrédito

60. Pese a las dificultades de proporcionar microcrédito a los más pobres, se aprecia que las mujeres son las deudoras más de fiar. Los gestores del microcrédito deben considerar la participación de las mujeres más pobres como elemento clave en la lucha contra la pobreza extrema. También deben dar acceso a las mujeres a la gestión de las sociedades de ayuda mutua.

D. La práctica de los Estados

61. El proceso de mundialización no ha mermado la capacidad de intervención del Estado en materia de desarrollo. Sólo ha provocado la redefinición de sus funciones, habida cuenta de la participación de nuevos agentes. En 1995, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/CONF.166/9), fueron 118 los Jefes de Estado o de Gobierno que se comprometieron, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional (Segundo compromiso). Tres años después de la Cumbre, según un estudio del PNUD respecto de 130 países, 78 tienen planes independientes de reducción de la pobreza o han incluido un componente expreso de reducción de ésta dentro de su marco de planificación nacional. Otros 40 países están preparando actualmente estrategias nacionales de lucha contra la pobreza (PNUD, Superar la pobreza humana, Nueva York 1998, págs. 22 a 40). Corresponde ahora a las Naciones Unidas evaluar la aplicación de esos planes de acción nacionales. A partir de sus distintas misiones y de las respuestas al cuestionario enviado a los Estados, la experta independiente ha seleccionado 13 categorías de acciones o programas que considera prácticas eficaces para luchar contra la pobreza extrema. La experta ha decidido elaborar un cuestionario para los Estados Miembros en el que pueden apreciarse ciertos elementos útiles de la política nacional de lucha contra la pobreza extrema en relación con el ejercicio de los derechos humanos. De esos elementos cabe citar: la descentralización y el papel de los poderes locales; la relación entre la institución nacional de los derechos humanos y la acción social; el ingreso mínimo garantizado; los servicios sociales en la policía; la relación entre prisión y personas muy pobres, y el dato de que determinadas categorías de personas muy pobres no están registradas a efectos civiles.

62. Numerosos Estados Miembros[1] han contestado pormenorizadamente el cuestionario. Algunos han considerado que su plan de acción nacional incluía las respuestas correspondientes. La experta considera que una de las mejores estrategias nacionales de lucha contra la pobreza extrema sería, en teoría, que los Estados observaran en sus territorios las 13 prácticas siguientes: 1) Ley de ingreso mínimo garantizado; 2) microcrédito; 3) intervención de los poderes locales; 4) fondos de inversión sociales; 5) vínculo entre la ayuda social y el empleo mediante la reinserción; 6) fomento de la educación, en particular de las niñas; 7) justicia gratuita; 8) inspección de las cárceles; 9) participación de los más pobres en los programas de información; 10) formación de la policía; 11) Ley anticorrupción; 12) medidas específicas para las clases desfavorecidas, y 13) apoyo a los precios de los productos básicos. Desde el punto de vista de los derechos humanos, los cuadros adjuntos muestran la repercusión de esas 13 prácticas en algunos derechos humanos.

---

[1] Lista de países que han respondido al cuestionario: Alemania, Argelia, Australia, Barbados, Benin, Brunei Darussalam, Burundi, Canadá, Chipre, Colombia, Costa Rica, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estados Unidos de América, Etiopía, Finlandia, Georgia, Ghana, Indonesia, Jamaica, Japón, Líbano, Luxemburgo, Malí, Marruecos, Mozambique, Nepal, Omán, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República de Corea, República de Moldova, Suecia, Suiza, Turquía, Uruguay y Viet Nam.

Análisis de prácticas eficaces de lucha contra la pobreza

Los derechos humanos y la extrema pobreza

(Cuadro resumido, primera parte)

	1	2	3	4	5
	Ingreso mínimo garantizado (ley)	Microcrédito y sistema bancario	Poderes locales dotados de capacidad real de ayuda	Fondos de inversiones sociales	Vínculo entre la ayuda social y el empleo mediante la reinserción
Texto de referencia aconsejado	Leyes francesa, portuguesa, yemenita y de la ex República Yugoslava de Macedonia. Ayuda a las familias tunecinas. Asignación fija de solidaridad en Argelia.	- Comisión Europea, Com (1998) 527 final (y proyecto piloto en Bulgaria). - Fundación Rey Balduino en Bélgica. - Burundi, el Camerún, Cabo Verde, Egipto, Mauricio, Senegal, Togo, Viet Nam, Argelia, Líbano, India, Bolivia y Guatemala.	Leyes búlgara y portuguesa. Proyectos piloto en el Ecuador. Centros de acogida para jóvenes en Argel.	Yemen. Bulgaria. Burundi (Twitezimbere).	Leyes belga y portuguesa. Fondo para el empleo en Viet Nam. Argelia: programas de empleo y salarios de iniciativa local (ESIL).
Derechos civiles y políticos (dignidad social)			Bulgaria: la democracia local es indispensable para que cada ciudadano pueda expresarse. Viet Nam: Se han celebrado elecciones pero faltan medios.	Yemen: importancia de la participación; las organizaciones no gubernamentales pueden proponer proyectos al Fondo.	Elemento clave de la dignidad social, la reinserción profesional permite salir de la pobreza y de la dependencia (leyes francesa y belga).
Derecho a la educación	Permite el ejercicio del derecho a la educación, especialmente el pago de los costos que entraña.		Portugal: gran importancia de las comisiones locales con apoyo financiero nacional. Líbano: papel decisivo de las grandes organizaciones no gubernamentales de ámbito comunitario.	Yemen: importante papel desempeñado por el Fondo a este respecto, administrado por el Banco Nacional. Burundi: Twitezimbere: papel muy importante en Burundi.	La formación de beneficiarios del ingreso mínimo garantizado (IMG) y la obligación de reinvertir esos beneficios en los programas de empleo sostenidos por los poderes públicos (Francia, Bélgica). Portugal con los Fondos nacionales destinados a las empresas de inserción.
Derecho a la vivienda	Excelente ejemplo de la ley francesa.	Permite un ingreso básico para hacer frente a los gastos de vivienda (Yemen, Bulgaria, el Líbano).	Bulgaria: los poderes locales representan el vehículo para la ayuda social. Portugal: apoyo financiero a las comunidades locales.	Yemen: administrado por el Banco Mundial -excelente adecuación. Burundi: ídem.	Papel del poder local en lo referente a la inserción en Portugal (en las comisiones locales para la inserción).
Derecho a la salud	Ley francesa (referencia), aspecto principal en lo referente a la ayuda médica. El Yemen permite el acceso al hospital.	Fase experimental en Bulgaria, aunque todavía se destina escasa financiación a los proyectos con pocas posibilidades.	Bulgaria: importante esfuerzo para restablecer la seguridad de la salud en el año 2000 para las policlínicas, y en el 2001 para los hospitales.	Yemen: apoyo a los centros de salud primaria. Bulgaria: fase experimental. Burundi: salud primaria.	

	1	2	3	4	5
	Ingreso mínimo garantizado (ley)	Microcrédito y sistema bancario	Poderes locales dotados de capacidad real de ayuda	Fondos de inversiones sociales	Vínculo entre la ayuda social y el empleo mediante la reinserción
Derecho a la ayuda financiera para la adquisición de alimentos	Ley francesa. Ley portuguesa (un año de experiencia piloto). Ley del Yemen (Fondo de Bienestar Social). Bono solidaria en el Ecuador.	Dificultades en el Yemen (es conveniente recurrir a las organizaciones no gubernamentales, ya que los bancos se niegan a cooperar).	Portugal: comisión local con electos locales, y organizaciones no gubernamentales para la gestión social previa (en cada ciudad), Bulgaria y el Yemen.		
Derechos de la mujer	Igual derecho al ingreso para hombres y mujeres (vinculado, no obstante, a la situación de la familia).	Acceso de la mujer a la misma financiación: renuencia de los bancos en el Yemen. Desarrollo en Bulgaria, Burundi, el Camerún, Cabo Verde, el Congo, Egipto, el Gabón, Marruecos, Mauricio, el Senegal, el Togo, Túnez y Viet Nam.	Portugal: gran amplitud. Bulgaria: distribución de la ayuda a las mujeres.	El acceso de la mujer depende de la situación de la familia: importantes esfuerzos desarrollados en el Yemen y en Burundi; incorporación de la mujer a la policía en Argelia.	Portugal: obligación de participar en un programa de inserción, incluidas las mujeres.

Análisis de prácticas eficaces de lucha contra la pobreza

Los derechos humanos y la extrema pobreza

(Cuadro resumido, segunda parte)

	6	7	8	9	10	11	12	13
	Programas que fomentan la educación de las niñas (disminución del costo)	Programa en las prisiones (adolescentes, salida de prisión)	Justicia gratuita para los más pobres	Programa de participación de los más pobres (información sobre sus derechos)	Programa de participación de los más pobres (información sobre sus derechos)	Sistema fiscal y judicial no corrupto	Medidas específicas para categorías especiales	Apoyo a los productos básicos
Referencia	Yemen, Canadá Examen nacional de la alfabetización, Becar Scolar.	Yemen, Cabo Verde	Bélgica	Portugal, Ecuador (Codenpe)	Bélgica - Portugal		Ecuador, Bulgaria, Burundi, Kosovo, ex República Yugoslava de Macedonia.	Bono solidaria en el Ecuador.
Derechos civiles y políticos	En el Ecuador, en el Senegal.	Mantenimiento de los muy pobres en prisión por no pagar multa. Esta práctica será suprimida y sustituida por un castigo diferente. Se realiza un estudio en Cabo Verde (USAID).	Objetivo prioritario (Francia, Portugal, Bélgica).	Las iglesias, escuelas y mezquitas son los lugares para entrar en contacto con ellos. Electos locales y nacionales (Yemen). Casos particulares de los ilegales en Europa. Bulgaria: Consejo Nacional de Problemas Étnicos.		En principio, la lucha contra la corrupción es un elemento esencial.	Derechos de las poblaciones indígenas en el Ecuador (Codenpe). Derecho de los albaneses de la ex República Yugoslava de Macedonia (cuotas).	Información a las familias de los presos (por medio de la iglesia; dificultades de acceso para los indios).
Derecho a la educación	Esencial en el Yemen. Prioridad a las escuelas para niñas, actualmente muy poco numerosas. Portugal: reciente generalización del jardín de infancia. Becca Solar en el Ecuador: ayudas económicas para la madre si los hijos van a la escuela.			Portugal: formación especial para los grupos más desfavorecidos identificados por la comisión local (Comisión para la educación de los ciudadanos). Bulgaria: programas especiales juntamente con el PNUD para los marginados, los jubilados, las madres solteras y los romaníes. Ecuador: Codenpe agrupa e informa a todas las poblaciones indígenas.	Sistema de prevención social (USPP belga).	Permite liberar los recursos financieros necesarios.	ONG/Batwas de Burundi. Naciones Unidas/protección de los romaníes en Kosovo (escuelas).	
Derecho a la vivienda							ONG: financiación de viviendas para los romaníes (Bulgaria).	

	6	7	8	9	10	11	12	13
	Programas que fomentan la educación de las niñas (disminución del costo)	Programa en las prisiones (adolescentes, salida de prisión)	Justicia gratuita para los más pobres	Programa de participación de los más pobres (información sobre sus derechos)	Programa de participación de los más pobres (información sobre sus derechos)	Sistema fiscal y judicial no corrupto	Medidas específicas para categorías especiales	Apoyo a los productos básicos
Derecho a la salud	Yemen: programa de control de la natalidad (pero los medios anticonceptivos no son asequibles).			La presencia en centros de salud permite el contacto con los más pobres.		Permite la asignación de recursos financieros.	ONG: ayuda a los romaníes en Bulgaria, y a los indios en el Ecuador.	
Derecho a la ayuda financiera para la adquisición de alimentos				Lugar de distribución de los alimentos.	Se puede formar a la policía para identificar a las personas que tienen necesidad de ayuda.	Bulgaria: presencia de la mafia, la cual utiliza a los más pobres.	Evitar que se les niegue la ayuda social.	Financiación del gas para cocinar y de la electricidad.
Derechos de la mujer	Primeros pasos en el Yemen: edad mínima para contraer matrimonio. Campaña (espacios publicitarios en televisión) sobre los derechos del niño.	La situación de las mujeres pobres en la cárcel es catastrófica. También es enorme la necesidad en cuanto a su posterior reinserción.		Prostitución: tendencia a la prohibición.	Necesidad de creación de oficinas de jóvenes en los servicios de policía.		Categorías más pobres (más prostitución).	Información a las mujeres que son cabeza de familia (por medio de la iglesia).

63. La experta visitó también varios países en el segundo año de su mandato [véase su informe provisional para las otras misiones (Bulgaria, Francia, Portugal y el Yemen), párrafos 96 a 108]. En todos ellos comprobó que se habían realizado experiencias positivas de lucha contra la pobreza.

Ex República Yugoslava de Macedonia

64. La ex República Yugoslava de Macedonia se encuentra realmente en una situación especial: transición democrática y guerra en las fronteras. El Gobierno ha atravesado varias crisis relacionadas con la situación geográfica del país. El Gobierno calcula que la economía sumergida es el 30% de la total. Reciben ayuda social 65.000 familias. Hay oficinas en cada municipio. Se ha emprendido un estudio basado en la falta de propiedades (automóviles incluidos) y de ingresos (más o menos de 100 dinares mensuales).

Líbano

65. El presupuesto del Ministerio de Asuntos Sociales subvenciona en un 80% a las grandes organizaciones no gubernamentales de las comunidades libanesas. El 20% restante corre a cargo del servicio público que actúa en el sector social (Centro comunitario de servicios globales). La Caja Nacional de la Seguridad Social reembolsa a los trabajadores en caso de enfermedad, pero no se hace cargo de los discapacitados y los jubilados. Muchas personas de edad tienen verdaderos problemas de ingresos. El PNUD ha realizado varios estudios excelentes sobre el Líbano, especialmente en Baalbeck. La experta ha reunido más datos sobre las regiones más pobres del país (Hermel y Akkar).

Argelia

66. Los logros sociales de la Prefectura de Argel demuestran que se ha hecho un esfuerzo real en circunstancias excepcionales. De las varias instalaciones visitadas, que en su mayoría son relativamente recientes (1997 a 1999), la experta destaca el Centro de acogida, atención y orientación para jóvenes en peligro moral, instalado por el Comité local de solidaridad en pleno centro de Bab-el-Oued.

Ecuador

67. El país atraviesa actualmente una grave crisis. Ha disminuido la importancia atribuida a los gastos sociales y, por consiguiente, a la lucha contra la pobreza extrema. La descentralización política, que sólo ha comenzado, puede contribuir a la gestión eficaz de los gastos sociales. El Banco Mundial, que es la institución de referencia, podría intensificar sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales que actúan en diversas regiones del país, a fin de coordinar mejor la ayuda. La intervención del sistema de las Naciones Unidas se considera como otra solución a las enormes carencias sociales. El FMI, con su voluntad de lograr el pago de la deuda, es una institución criticada fuera del Gobierno del Ecuador, sobre todo por los representantes de la comunidad indígena, que es el grueso de la población muy pobre.

Burundi

68. La experta organizó en Bujumbura un seminario al que asistieron todos los agentes sociales burundianos. Los embargos mundiales, que afectan a los insumos agrícolas, las medicinas y el material escolar, son ineficaces para luchar contra la pobreza. El embargo y, en general, el aislamiento internacional, han traído la corrupción a Burundi a pesar de que en el país la tradición de las "personas íntegras" servía de protección frente a esas prácticas. En contra del efecto buscado, esas medidas fortalecen a grupos que no tienen ningún interés en el restablecimiento de la paz. Condicionar la ayuda al proceso de paz es ineficaz porque la población vive diariamente en la miseria sin saber siquiera que hay un proceso de paz. Las autoridades locales hacen un esfuerzo considerable pero están debilitadas por la situación actual. Allá donde están presentes, se las considera siempre un excelente interlocutor (como, por ejemplo, el Alcalde de Bujumbura). Cuando se restablezca la paz, habrá que aprobar urgentemente en Burundi una ley municipal para estructurar en profundidad la autonomía local y fiscalizar la actuación de los municipios y su capacidad impositiva.

Gabón

69. Aumenta la pobreza en el Gabón, aunque éste no sea uno de los países más pobres de África. Las políticas de ajuste estructural y los efectos de los conflictos armados de la región (corriente de refugiados procedentes de la República del Congo) han provocado graves problemas en el país (falta de atención primaria de la salud, prostitución, niños en la calle, etc.).

Albania

70. La pobreza en Albania es profunda y estructural (ausencia de infraestructuras, ausencia de hospitales, costo elevado de las medicinas), pero la estructura familiar es sólida. Hay pocos mendigos (a veces son romaníes). Los bajos sueldos de la policía (100 dólares de los EE.UU. al mes) son un riesgo real de corrupción. El Gobierno de Albania confía en cumplir su programa de empadronamiento de toda la población. La experta independiente visitó también varias ciudades de Kosovo, pero considera que la especial situación del territorio no permite determinar los factores relacionados exclusivamente con la pobreza extrema, aunque ésta exista. Además, la situación especial de embargo hace que en este momento todo análisis sea prematuro.

III. ASISTENCIA TÉCNICA

71. En los párrafos 109 y 110 de su informe provisional, la experta independiente había identificado de manera general los elementos que debían integrar un programa de asistencia técnica para el respeto de los derechos de las personas más pobres. En su informe definitivo, basado en las misiones realizadas y las respuestas a los cuestionarios que se han recogido, la experta independiente ha podido identificar con más precisión las esferas en las cuales puede actuar la asistencia técnica en materia de derechos humanos sobre las situaciones de extrema pobreza. Según ella, este programa de cooperación técnica debe promover y proteger los derechos de los extremadamente pobres, fortaleciendo las capacidades nacionales y el imperio de la ley, al mismo tiempo que ofrece una atención especial a la formación de los trabajadores sociales y las fuerzas de policía.

72. Este proyecto de asistencia técnica debería organizarse en dos niveles: en el seno de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y en el marco de la cooperación con otros organismos.

A. Actividades en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

73. Teniendo en cuenta el carácter multidimensional del fenómeno de la extrema pobreza, resultaría conveniente integrar la dimensión de la extrema pobreza en los distintos mandatos de los relatores y representantes especiales, los expertos independientes y los grupos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos. En el marco del programa de servicios de asesoramiento y cooperación técnica, es necesario identificar en los manuales de formación existentes los nexos que pueden existir con la extrema pobreza, e integrar esta dimensión en los manuales posteriores. Más concretamente, es necesario preparar cursos destinados tanto a los grupos vulnerables golpeados por la extrema pobreza como a los profesionales que deben prestarles asistencia y apoyo a corto y largo plazo, tales como los parlamentarios, las autoridades locales (papel de las ciudades), la policía, los educadores, los trabajadores sociales y los miembros del personal sanitario. Debe prestarse una atención especial a las redes no oficiales constituidas por personas extremadamente pobres y a las organizaciones no gubernamentales locales, con el fin de informarles mejor sobres sus derechos.

B. Acción interinstitucional

74. En la actualidad, todo el sistema de las Naciones Unidas se ocupa de cuestiones relativas a la pobreza. Numerosos organismos, principalmente el PNUD y el Banco Mundial, prestan asistencia técnica para ayudar a los más pobres. Corresponde a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos aplicar los programas propuestos y desarrollar nuevos planteamientos integrados en asociación con estos organismos.

75. En el marco de la estrategia de las Naciones Unidas elaborada por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que pretende reducir a la mitad la extrema pobreza de aquí al año 2015, corresponde a los equipos nacionales bajo la dirección del Coordinador Residente de las Naciones Unidas, y en colaboración con los asociados nacionales, identificar las esferas concretas donde resulta necesaria la intervención. Basándose en esta identificación, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos puede promover la integración de un planteamiento de derechos humanos en las actividades de las Naciones Unidas para eliminar la extrema pobreza a nivel nacional, principalmente en el marco de la evaluación conjunta en los países y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

76. Por último, en el marco de la iniciativa NetAid, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, en colaboración con el PNUD, el UNICEF, la UNESCO, etc., debe alentar la difusión de la información disponible sobre la red NetAid, con la participación de todas las partes interesadas por los problemas del desarrollo. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos debería asimismo tomar parte en la movilización de los recursos necesarios para la aplicación de los proyectos de desarrollo concretos propuestos a través de la red NetAid, con la participación de los más pobres.

IV. CONCLUSIONES

77. ¿Mundialización económica o más bien mundialización social? El final de este siglo está marcado (por fin) por un debate de gran importancia: la libertad económica, fundamento del crecimiento, no puede llevar por sí sola a la realización del progreso social ni puede hacer triunfar la lucha contra la extrema pobreza. Deben añadírsele normas correctoras de coherencia social para respetar los derechos económicos y sociales de cada hombre y cada mujer sobre la tierra.

78. La extrema pobreza constituye la negación de todos los derechos humanos. Esta constatación establece un nexo esencial entre la extrema pobreza y la indivisibilidad de los derechos humanos. Sin embargo, la acción sobre determinadas necesidades esenciales (alimentación, atención primaria de la salud y enseñanza primaria) permiten construir una estrategia eficaz contra la extrema pobreza.

79. La ausencia de voluntad política sigue siendo uno de los obstáculos principales de la lucha contra la extrema pobreza. Sin embargo, la debilidad de las estructuras del Estado, administrativas y económicas de numerosos países paraliza determinadas acciones. La carga de la deuda, los conflictos armados, las catástrofes naturales y las crisis económicas contribuyen a este debilitamiento de los Estados.

80. Las legislaciones que establecen un ingreso mínimo garantizado se encuentran entre los instrumentos más eficaces de lucha contra la extrema pobreza. Estas legislaciones progresan en Europa, Asia y América Latina. A pesar de las dificultades de acceso al microcrédito para los más pobres, debe alentarse este método, principalmente para las mujeres. Resulta muy eficaz a la hora de estructurar el sector no estructurado de la economía.

81. Los agentes no gubernamentales, en particular las autoridades locales, tienen medios más eficaces para luchar contra la extrema pobreza que los Estados. La baja movilidad de quienes sufren la extrema pobreza permite localizar la acción de ayuda. La experta independiente ha podido constatarlo, especialmente en el Yemen y Burundi, donde los fondos sociales que agrupan a organizaciones no gubernamentales en colaboración con el Banco Mundial son instrumentos eficaces de lucha contra la extrema pobreza.

82. Combatir la pobreza significa dar una parcela de poder a los pobres. Esto no se da, se obtiene. Para luchar es necesario organizarse. Por lo tanto, los organismos cuyo mandato implica luchar contra la pobreza deberían lanzar una colaboración creciente con las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno junto a las poblaciones más pobres. La aportación de las personas que viven en la extrema pobreza puede resultar determinante en la reflexión actual sobre el desarrollo humano sostenible y sobre el derecho al desarrollo, sobre todo porque el concepto de desarrollo ya no se percibe en la actualidad desde una perspectiva únicamente económica, sino también desde una perspectiva social y cultural.

83. El papel de los trabajadores sociales y las organizaciones no gubernamentales será esencial: pueden otorgar la palabra, determinar las peticiones útiles y hacer hablar a aquellos que no tienen voz. La experta desea que estos trabajadores sociales dependientes de autoridades públicas (nacionales, regionales, locales) o privadas (organizaciones no gubernamentales) reciban formación sobre la dimensión mundial del trabajo que ejercen y sobre la dimensión del

respeto de los derechos humanos que implica. La lucha contra la extrema pobreza es realizable. Es necesario forjar la voluntad política adecuada y hacer que esta voluntad triunfe.

V. RECOMENDACIONES

A. Una alianza mundial para luchar contra la pobreza extrema

84. La cooperación entre las instituciones de Bretton Woods, las Naciones Unidas y sus organismos conexos, y la OMC en el seno de una alianza mundial es indispensable para eliminar la pobreza extrema. La acción de los organismos de las Naciones Unidas presentes en un país dado suele ser insuficiente en comparación con el papel decisivo que desempeñan las instituciones de Bretton Woods y especialmente el FMI. Un consejo de éste último puede destruir en un día la paciente acción de mil protagonistas sociales. Con el tiempo la cooperación mundial impondrá la existencia de una estructura única y no de tres sistemas con metodologías separadas. Forjar esa cooperación será la obra más importante del progreso social en el siglo XXI. Esa alianza mundial deberá estar consagrada en un instrumento internacional que trate de la pobreza extrema.

85. La experta desea hacer referencia a la declaración del Presidente del Consejo Económico y Social de julio de 1999 sobre la necesidad de establecer una alianza mundial para combatir la pobreza en el siglo próximo. Debe establecerse un equipo especial que reúna a las Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, incluida la OMC, para garantizar la cooperación en la lucha por el desarrollo mundial.

B. Consecuencias sociales de las políticas de las instituciones de Bretton Woods

86. A corto plazo la experta recomienda que se pida a las instituciones de Bretton Woods que preparen un informe anual detallado por países que comprenda la estimación de las consecuencias sociales de sus políticas, en particular en lo que respecta a la eliminación de la pobreza extrema. En el futuro esos informes por países deberían comprender la síntesis de los contactos y las colaboraciones que haya habido con cada sector y cada organismo especializado de las Naciones Unidas.

1. El FMI y la lucha contra la pobreza extrema

87. El papel del FMI y su influencia sobre los gobiernos que se encuentran en una situación difícil son muy superiores a cualquier influencia de las Naciones Unidas. Todo acuerdo concluido con un gobierno debería incluir una cláusula social en que se detallasen las políticas sociales que fuera necesario proteger de las reducciones presupuestarias: educación, salud, higiene básica y vivienda. La experta recomienda que el contenido de esa cláusula social protectora sea objeto de un informe conjunto del PNUD, el FMI, el Banco Mundial y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, y que se vele por preservar los aspectos específicos de las políticas sociales del país que intervengan en la negociación. Como la deuda externa es objeto de un informe separado, la experta no ha propuesto ningún procedimiento detallado para su reescalonamiento. En general la experta estima que un mecanismo de compensación que permita financiar los gastos de la lucha contra la pobreza extrema con el

beneficio del reescalonamiento es un aspecto prioritario de la función de las instituciones de Bretton Woods.

2. El Banco Mundial y la coherencia general de la lucha contra la pobreza

88. La experta ha quedado impresionada por los esfuerzos y la evolución de las acciones del Banco Mundial en lo que respecta a las políticas sociales y en particular los mecanismos de lucha contra la pobreza extrema. Recomienda que se recurra a la técnica de los fondos sociales del Banco Mundial y propone que se establezca un "centro coordinador" que sirva de interlocutor y agrupe a las organizaciones no gubernamentales de cada país que se dediquen a la lucha contra la pobreza extrema, lo que permitiría asimismo realizar una acción coherente en todo el territorio. Podría resolverse entonces el carácter compartimentado y a veces heterogéneo de la labor de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito social. Se debe imitar el ejemplo de la red Twitezimbere de Burundi. Según el análisis de la experta, es preciso alentar al Banco Mundial a perseverar en sus esfuerzos en esa esfera. La RED, red de organizaciones no gubernamentales de Guayaquil, ilustra los progresos que aún pueden realizarse para alcanzar esa coherencia global. La experta recomienda que la elección de los proyectos seleccionados según esa metodología se haga de manera transparente.

C. Instituciones nacionales de derechos humanos

89. Rara vez las instituciones nacionales de derechos humanos se ocupan de los derechos económicos y sociales. Se debe velar por que en cada Estado esas instituciones adquieran conciencia de su vinculación con los derechos de los extremadamente pobres, sin limitarse a los derechos civiles y políticos.

D. Descentralización y autoridades locales en la lucha contra la pobreza

90. La pobreza es local y sólo se la puede combatir eficazmente en ese ámbito. La experta ha analizado ese aspecto específico en todos los países visitados, así como en el conjunto de las políticas de los organismos de las Naciones Unidas y del Banco Mundial. Como factores fundamentales de eficacia, recomienda que se recurra a la descentralización y al reconocimiento del papel de las autoridades locales en la política social en general y en la lucha contra la pobreza extrema en particular. Sin embargo, estima que la transferencia de competencias a los organismos descentralizados en materia social y en materia de lucha contra la pobreza extrema siempre debe ir acompañada de los medios que permitan alcanzar los objetivos sociales así transferidos a los municipios o a las autoridades locales o regionales. La transferencia de recursos puede hacerse desde el Gobierno central en forma de subvenciones o de medios de tributación. Al respecto, la experta ha examinado en varios Estados Miembros la utilidad de la tributación catastral (bienes inmuebles). La experta recuerda que una política de descentralización, por amplia que sea, debe reservar al Gobierno central el poder de decisión en lo que respecta a la coherencia de los programas de lucha contra la pobreza, la solidaridad que debe crearse entre entidades ricas y pobres, y la responsabilización de las autoridades locales con respecto a los objetivos globales. Por ejemplo, cada entidad local debe negarse a aplicar criterios étnicos en la concesión de la ayuda social. Sea como fuere, el Estado central debe conservar el control del respeto de las normas, en particular en materia étnica, de las que un gobierno local pueda apartarse por razones de equilibrio interno. La integración de la sociedad civil local en los

procesos de toma de decisiones en materia social se ha realizado de manera significativa en la legislación portuguesa.

91. La experta estima que el consenso local es fundamental y que, cuando existe, supera ampliamente la dinámica de los medios disponibles. Ese consenso puede permitir crear empleo y atraer inversiones económicas. La función de la Alianza Mundial de las Ciudades contra la Pobreza, creada por el PNUD, es precursora en la materia, por lo que debe fomentarse. Por otra parte, las instituciones locales deberían brindar a la población, incluso a los más pobres, la posibilidad de comprometerse y participar en los procesos de toma de decisiones propugnando instituciones más equitativas, transparentes y responsables.

E. Buena gestión de los asuntos públicos

92. La lucha contra la corrupción es fundamental en todos los niveles de la sociedad, pero en particular en el ámbito del Estado, para aplicar con éxito una política social. La experta ha comprobado hasta qué punto el ministerio clave es el que se encarga de las finanzas y, por consiguiente, del cobro de los impuestos. Sin ingresos propios, el Estado dependerá de la ayuda exterior para aplicar su política social, por lo que es fundamental tomar conciencia de que la eficacia del ministerio de hacienda es una de las condiciones necesarias para poder aplicar una política de lucha contra la pobreza. La experta estima que ese fenómeno clave guarda relación con el objeto del informe, lo que confirma la globalidad e indivisibilidad de los derechos. Cuando se ejercen de manera efectiva, la democracia y los derechos civiles y políticos deben permitir a las poblaciones pobres y numerosas reivindicar sus derechos económicos y sociales. La organización de las poblaciones pobres y las redes puestas a su disposición para que ejerzan sus derechos deben permitirles manifestar libremente sus necesidades y aspiraciones y transformarlas en mecanismos de poder democrático. Cuando se pierde la confianza en la democracia, hace falta esfuerzos excepcionales para restablecerla. La corrupción debilita la democracia. El cobro de los impuestos y su redistribución entre la población que vive en una situación de pobreza extrema también resultan debilitados. En los países afectados por la corrupción deberían aplicarse políticas sociales de democratización para que se respeten los derechos civiles.

F. La inevitable responsabilidad de los Estados

93. Incluso en situaciones muy críticas, los gobiernos siempre pueden elegir entre diversas formas de utilizar su presupuesto. No deben aceptar que los proyectos financiados por organismos especializados de las Naciones Unidas o el Banco Mundial suministren toda la asistencia social. Por su parte, esas entidades no deben disimular la falta de decisión y de fijación de prioridades en la lucha contra la pobreza por el gobierno del Estados Miembro de que se trate. La experta recomienda que esta cuestión sea objeto de informes de los organismos especializados que integran la Iniciativa 20/20. La otra técnica consiste en dejar que las organizaciones no gubernamentales actúen en el ámbito social sin ayudarlas de manera significativa. También en ese plano la experta recomienda que los organismos especializados ejerzan una vigilancia particular para que se logre el equilibrio entre la función de las organizaciones no gubernamentales y la de los organismos públicos en el ámbito de la lucha contra la pobreza extrema.

G. Derecho al estado civil

94. El papel del Estado respecto a sus nacionales afectados por la pobreza extrema es fundamental en lo que atañe al reconocimiento del derecho de éstos al estado civil. Un elemento fundamental que debe preceder la adopción de cualquier política social de un Estado y de cualquier práctica de lucha contra la pobreza extrema, es definir la existencia del ser humano y, por consiguiente, poder considerarlo como extremadamente pobre y después hacerle beneficiario de los programas de lucha contra la pobreza. Negar la existencia de una persona extremadamente pobre denegándole o no reconociéndole un estado civil o no inscribiéndole al nacer o al entrar en el territorio implica privarle de un derecho fundamental. En América Latina la mayoría de los niños que mendigan en las calles no tienen estado civil ni están incluidos en ninguna estadística. El PNUD estima que en el Ecuador la proporción de personas que carecen de estado civil es del 5 al 10% de la población total y que todas se encuentran en una situación de pobreza extrema. En consecuencia, la experta recomienda que se elabore un programa sistemático de puesta en práctica del derecho al estado civil de cada niño para que tenga derecho a beneficiarse de las políticas sociales.

H. Regularización de los indocumentados

95. En algunos Estados Miembros la falta de estado civil no resulta de la falta de inscripción al nacer, sino de la pérdida de toda referencia de estado civil causada por la evolución de la condición de refugiado o de las condiciones de residencia en esos Estados. A menudo esa pérdida de estado civil va acompañada de la pérdida de todo derecho social. La experta recomienda que se regularice la situación de los indocumentados que viven en esos Estados, aplicando para ello criterios adecuados de respeto de los derechos humanos. La experta subraya la necesidad de fomentar, a este respecto, los programas de retorno que ejecuta la Organización Internacional para las Migraciones.

I. Ratificación universal de los instrumentos pertinentes

96. Se insta a los 54 Estados (una población total de 2.500 millones de personas) que aún no hayan ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que lo hagan. Del mismo modo, se debe fomentar la ratificación universal de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Esos Estados deberían beneficiarse de la asistencia técnica necesaria que podría prestarles al respecto la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos a petición de ellos. Cabe señalar la importancia de los proyectos de protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, cuya finalidad es brindar a los respectivos comités la posibilidad de recibir comunicaciones individuales. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales se vería reforzada si se ratificaran otros instrumentos regionales, como la Carta Social Europea (revisada) y el Protocolo de San Salvador sobre los derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Cabe recordar asimismo las distintas convenciones sobre la esclavitud, pues la trata de seres humanos es su forma contemporánea.

J. Microcrédito

97. La experta ha podido comprobar la importancia del microcrédito para las actividades económicas de la mujer. Las experiencias de microcrédito han podido realizarse con éxito tanto en los países ricos como en los países pobres. Se debería asociar a las mujeres a la gestión de las instituciones de crédito y no considerarlas únicamente como beneficiarias del microcrédito. La aprobación de leyes marco para la microfinanciación, aceptadas por los sistemas bancarios nacionales y cuyo objetivo prioritario fuese la satisfacción de las necesidades de la mujer, debería facilitar las iniciativas adoptadas por las microempresas, que crean puestos de trabajo y reducen la pobreza.

K. Ingreso mínimo garantizado y leyes fundamentales de protección social

98. La legislación nacional debería consagrar el derecho de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción a un ingreso mínimo garantizado mediante la asignación de los fondos presupuestarios necesarios. Ese derecho debería facilitar el disfrute de los derechos individuales que constituyen la base de los servicios sociales esenciales: asistencia social, atención médica, alimentación, vivienda, empleo, capacitación, enseñanza, educación y cultura. En ningún caso la pobreza extrema debe justificar la violación de los derechos humanos. En cuanto a la salud, el Estado debería ejecutar programas de financiación de los gastos de atención primaria de la salud, de las condiciones de higiene y de las enfermedades relacionadas con la pobreza extrema. Según la situación de los Estados y su realidad social, el acceso a la propiedad de las tierras agrícolas, en particular, puede tener un efecto equivalente. Las leyes sobre el salario mínimo garantizado no son más que un primer paso hacia la necesaria protección de los más pobres y debe establecerse un vínculo legal entre salario mínimo e ingreso mínimo. La implantación del salario mínimo horario en Gran Bretaña es una medida digna de mención.

L. Políticas de inserción y programas de acceso al empleo para los más pobres

99. Todo programa de creación de puestos de trabajo debe contener un componente reservado a los empleos para las personas en situación de extrema pobreza. Además, la legislación nacional debería favorecer las políticas de inserción o reinserción profesional orientando concretamente la acción a las categorías más pobres de la población: mujeres, madres solteras, adolescentes, migrantes, miembros de minorías, poblaciones indígenas, discapacitados, desplazados internos, personas de edad y personas sin hogar. La creación de puestos de trabajo y el acceso al empleo constituyen una etapa importante del proceso tendiente a eliminar la pobreza extrema. Los Estados deben alentar a las empresas de reinserción (economía social). En Bélgica el ejemplo de Terre (clasificación de diarios y ropa vieja) es significativo.

M. Medidas especiales para ayudar a las mujeres en situación de extremada pobreza

100. La situación de las mujeres extremadamente pobres se tiene en cuenta en cada recomendación: empleo y reinserción, ingreso mínimo, Banco Mundial y fondos sociales, situación de los indocumentados, etc. Sin embargo, varias medidas pueden favorecerlas directamente: lucha organizada y eficaz contra la trata de seres humanos, incluido el tráfico de órganos, condena de las redes de prostitución, recurso al microcrédito y apoyo a las mujeres encarceladas o que estén en contacto con las fuerzas del orden. La presencia de mujeres policías

puede ser una medida útil para suscitar una actitud más preventiva que represiva respecto a las mujeres extremadamente pobres.

N. Las personas de edad en situación de extrema pobreza y, en particular, las mujeres

101. En muchos países, la situación de las personas de edad extremadamente pobres es un drama y el envejecimiento de la población no hace más que agravarlo. Esas personas, y especialmente las mujeres, deben poder beneficiarse de políticas especiales (acogida, política de salud). La experta señala el excelente trabajo realizado por la red Coalition 99 (Asociación Estadounidense de Jubilados) en el marco del Año Internacional de las Personas de Edad, que resultó sumamente útil para:

a) Garantizar a las mujeres jubilaciones suficientes para atender sus necesidades en materia de alimentos, indumentaria, vivienda, atención de la salud y autosuficiencia;

b) Impartir a las mujeres de edad programas de educación y formación apropiados con carácter permanente para que desarrollen plenamente su potencial, teniendo en cuenta los cambios de la situación socioeconómica, la tecnología y la cultura;

c) Promover la participación activa de la mujer en la sociedad mediante la cooperación intergeneracional; y

d) Proporcionar un entorno más seguro a las mujeres de edad, en el que puedan vivir con dignidad y exentas de toda explotación y todo abuso físico o mental.

102. La discapacidad física o mental es un elemento agravante de la pobreza extrema y suele correr parejo con la pobreza. Se debe tratar de alcanzar el objetivo de sufragar los gastos de un ingreso digno en instituciones.

O. Transferencia de recursos

103. La solidaridad internacional con los países del Tercer Mundo debería expresarse asignando 0,7% del presupuesto nacional a la asistencia oficial para el desarrollo. También debe fomentarse la Iniciativa 20/20, así como la transferencia de recursos, tanto internacionales como nacionales, del sector militar al sector social. La situación económica mundial sería más equitativa si las corrientes de capital estuvieran reglamentadas, se cancelara la insoportable deuda externa de los países pobres muy endeudados y se iniciara la reforma democrática de las instituciones financieras y comerciales internacionales. Al respecto, se deben fomentar los programas de ayuda a los países pobres muy endeudados, en un marco de desarrollo integrado, propuestos por el Banco Mundial. Deben fomentarse los esfuerzos de la OCDE para asignar también los recursos necesarios.

P. Información y educación de los más pobres, en particular los grupos étnicos, sobre sus derechos

104. Hay que elaborar técnicas específicas de educación en materia de derechos humanos para llegar a las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema, que suelen ser analfabetas. Las autoridades locales deberían difundir los mensajes de manera sencilla,

utilizando los medios de difusión nacionales y las técnicas más adaptadas en los lugares en que viven los interesados. Esos mensajes podrían completarse con manuales e historietas ilustradas sencillas en que se indicasen los servicios disponibles. El Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo dedicó una publicación a ese objetivo, que puede citarse como ejemplo.

105. El acceso a la cultura también es un derecho fundamental de las personas en situación de extrema pobreza que rara vez se pone en práctica. El PNUD ha puesto de manifiesto varias iniciativas que vinculan cultura y pobreza. La experta recomienda que se adopten medidas que permitan que las personas extremadamente pobres puedan ir al teatro, al cine o a exposiciones sin pagar entrada.

106. La experta ha estudiado poblaciones de romaníes en la ex República Yugoslava de Macedonia y Bulgaria, los batwas de Burundi y los indios del Ecuador, y ha constatado que en distinta medida el problema fundamental consiste ante todo en conocer a esas personas y encontrar la manera de llegar a ellas y hacerles tomar conciencia de sus derechos. Se deben adoptar medidas especiales relacionadas con esa labor de información recurriendo a asistentes sociales.

Q. El sistema penitenciario y las personas en situación de extrema pobreza

107. La pobreza extrema suele provocar conflictos con las fuerzas del orden y la justicia. Por otra parte, la población penitenciaria es en su gran mayoría de origen extremadamente pobre. Cuando terminan de cumplir su pena de prisión, los más pobres permanecen en la cárcel porque no pueden pagar sus multas. Habría que adaptar pues las normas judiciales a esa realidad, adoptar medidas alternativas a las penas de prisión y prever programas especiales de formación para los funcionarios judiciales.

108. En cada Estado se deben aplicar métodos especiales para velar por la gratuidad del acceso a la asistencia letrada y al asesoramiento de un abogado de toda persona que se encuentre en una situación de pobreza extrema. Los expertos disponibles deberían beneficiarse de una formación especial.

109. También debe fomentarse la adopción de medidas alternativas a las medidas judiciales, como la mediación, siempre que tengan carácter voluntario. Sin embargo, la mediación debería respetar los derechos humanos y no debería reemplazar los recursos judiciales. Podría utilizarse tanto para los conflictos individuales como para los colectivos y también podría servir para prevenir esos conflictos. Unos centros de acogida que coexistieran con las cárceles podrían resultar eficaces.

R. La policía y las personas en situación de extrema pobreza

110. Con demasiada frecuencia el único interlocutor de una persona extremadamente pobre es la policía, como en el caso de mendicidad o robo. Pocos policías han recibido formación para poder tratar a las personas extremadamente pobres sin reprimirlas. Debe fomentarse la presencia de asistentes sociales que estarían relacionados profesionalmente con las fuerzas del orden. La formación de los policías en materia de derechos humanos en general y de derechos económicos, sociales y culturales en particular sería una manifestación de progreso en el próximo siglo. La incorporación de mujeres a la policía permitiría lograr un mayor respeto de

los derechos de cada persona. Las relaciones entre la policía y los servicios de ayuda social debería confiarse a un servicio especial de la policía que recibiese formación en esa materia.

S. Asistentes sociales y asistencia técnica

111. Todo gobierno que presente una petición al respecto debería poder beneficiarse de un programa de asistencia técnica para lograr que se respeten los derechos de los más pobres, y en particular para formar a los policías, al personal penitenciario y a los funcionarios judiciales en general.

112. Los asistentes sociales siguen siendo los principales interlocutores de las personas que viven en la exclusión. A veces éstas los consideran como agentes dotados de poderes exorbitantes, cuyas decisiones no pueden discutirse ni recurrirse. En consecuencia, se los debería formar para que cumplieran su función de agentes de los derechos humanos y expertos en la vida de los más pobres y excluidos. La experta recomienda que se prepare un manual para ellos, a fin de que puedan mejorar sus conocimientos en materia de derechos humanos.
Ese manual, que estaría destinado a todos los asistentes sociales, tendría los siguientes objetivos:

a) Darles seguridades sobre la coherencia de su trabajo y de que no están solos;

b) Valorar su trabajo, que, si bien no siempre esté remunerado de modo justo, es fundamental para el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales;

c) Informarlos sobre las prácticas internacionales (textos fundamentales, como los artículos pertinentes de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social);

d) Proporcionarles una guía de buenas prácticas y ejemplos de éxito; y

e) Enseñarles la utilidad de los instrumentos internacionales, sobre todo a título comparativo.

T. Técnicas de fomento financiero específicamente orientadas

113. La experta examinó diversas técnicas específicas que resultan útiles (apoyo a los productos básicos, a la adquisición de tierras, a la educación de los niños). Sin embargo, observa que esas técnicas no permiten salir de la pobreza extrema. Es importante considerarlas únicamente como medidas complementarias.

U. Influencia de las sanciones y de los conflictos armados

114. Los refugiados y los desplazados internos, que suelen ser las personas más pobres, deberían ser objeto de una atención prioritaria en el marco de la política social de los Estados. Cabe recordar que el acceso de los migrantes a la educación es el factor fundamental de la integración, mientras que el contacto con el país de origen del migrante es un paso hacia el futuro. Las sanciones económicas internacionales, especialmente cuando las adopta el Consejo de Seguridad, deben concebirse de manera que no agraven la situación de pobreza extrema en los países afectados. En particular, las sanciones deberían ser compatibles con el disfrute efectivo de los derechos humanos de la población civil, y especialmente de los derechos económicos,

sociales y culturales. Tanto en Burundi como en el Líbano y Kosovo, las secuelas de los conflictos son catastróficas para las categorías frágiles de la población. En ese sentido, el efecto de las sanciones y los embargos es negativo.

V. Anteproyecto de declaración

115. En 1999 se celebró un seminario en que participó la experta independiente, para proporcionar a la comunidad internacional los elementos básicos de un anteproyecto de declaración sobre los derechos humanos y la pobreza extrema. El anteproyecto se basa en el preámbulo común de los dos pactos internacionales de 1966, así como en otros instrumentos pertinentes que reconocen que el ideal del ser humano libre, liberado del miedo y la miseria, sólo podrá hacerse realidad si se crean las condiciones que permitan que cada persona disfrute de todos sus derechos. Las conclusiones del seminario figuran en la adición al presente informe (E/CN.4/2000/52/Add.1).