



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2004/43
23 de febrero de 2004

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
60º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

Informe presentado por la Experta independiente, Sra. Anne-Marie Lizin*

* La Experta independiente ha presentado su informe fuera de plazo debido a las dos últimas visitas, casi consecutivas, que realizó en 2003, al Sudán del 18 al 23 de noviembre y a Washington del 30 de noviembre al 5 de diciembre, en el marco del diálogo con las instituciones financieras internacionales y para incluir las respuestas a los cuestionarios que han llegado con retraso. El anexo al presente informe se distribuye en el idioma en que fue presentado.

Resumen

La Experta independiente en la extrema pobreza viene examinando desde 1999 las mejores prácticas de lucha contra la pobreza y la extrema pobreza. Sus visitas a países de todos los continentes para ponerse en contacto con las capas más pobres de la población le han permitido recomendar a los gobiernos y a las organizaciones internacionales prácticas de lucha contra la extrema pobreza que engloban todos los derechos humanos y están basadas en los instrumentos internacionales.

En este último informe de la Experta independiente se vuelven a tratar las grandes tendencias de lucha contra la pobreza (cap. I); y se reiteran las principales recomendaciones que figuran en sus informes anteriores, en particular el presentado en 2003 (E/CN.4/2003/52) así como los informes sobre la visita a la República Dominicana (E/CN.4/2003/52/Add.1) y al Yemen (E/CN.4/2004/43/Add.1) [cap. II].

Además de recordar las anteriores recomendaciones sobre los sistemas de seguridad social, la legislación sobre el ingreso mínimo garantizado y la inserción profesional de los más desfavorecidos, en el presente informe figuran dos recomendaciones nuevas basadas en las respuestas de 46 países a los cuestionarios del anexo al informe E/CN.4/2003/52: la descentralización como técnica de administración y de gobierno de proximidad, en beneficio de los más pobres (cap. III), y la necesidad de sistemas de registro civil para todos (cap. IV).

La Experta independiente ha mantenido un diálogo fructífero con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), y seis de sus recomendaciones atañen a estas organizaciones (cap. V).

En 2003, la Experta independiente visitó dos países árabes, el Yemen y el Sudán; con respecto a este último país, la Experta formula recomendaciones de carácter general relativas a ciertas prácticas financieras (microfinanciación y banca islámicas, los *zakat*, *waqfs*, *hawala*) [cap. VI].

Por último, al finalizar su mandato la Experta independiente agradece a la Comisión de Derechos Humanos la confianza que ha depositado en ella y formula el deseo de que este mandato dedicado a la extrema pobreza se mantenga en el futuro, para confirmar así la determinación de la comunidad internacional de continuar su lucha contra una de las violaciones más graves, y ciertamente la más extendida, de los derechos humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 5	4
I. TENDENCIAS: NO CEDER ANTE EL PESIMISMO.....	6 - 19	5
II. PRINCIPALES RECOMENDACIONES.....	20 - 30	8
III. LA DESCENTRALIZACIÓN AL SERVICIO DE LOS MÁS POBRES.....	31 - 41	12
IV. REGISTRO CIVIL Y DERECHOS HUMANOS.....	42 - 46	14
V. EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL: SEIS RECOMENDACIONES.....	47 - 67	16
VI. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL SUDÁN.....	68 - 75	20
VII. CONCLUSIONES.....	76 - 79	24
<i>Annexe:</i> Tableaux récapitulatifs des réponses reçues aux questionnaires de l'experte indépendante.....		25

INTRODUCCIÓN

1. Desde el momento en que la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 1998/25 y se produjo su nombramiento, la Experta independiente en la extrema pobreza ha presentado durante seis años consecutivos un informe anual a la Comisión en el que se señalaba que la pobreza extrema constituye una denegación absoluta de los derechos humanos, sea cual fuere el país y el nivel de desarrollo en el que vive la persona extremadamente pobre.
2. A lo largo de todo su mandato, la Experta independiente se ha encontrado en todos los continentes y en las circunstancias más difíciles con personas que viven en la pobreza y en la extrema pobreza, junto con las cuales examinó los esfuerzos que hacen para salir de su estado de pobreza; la Experta independiente también ha intentado comprobar si los Estados de los que estas personas son ciudadanos aplican o no métodos que les permiten expresarse y de qué forma estos mismos Estados tienen en cuenta sus demandas. En el mismo período, la Experta independiente ha establecido numerosos contactos con las organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan con los más pobres en todo el mundo. Por último, después de cada resolución confirmando su mandato, la Experta independiente ha podido mantener un debate fructífero con las instituciones financieras internacionales.
3. Su mandato como Experta independiente le permitió evocar, en el primer informe presentado en 1999 (E/CN.4/1999/48), los instrumentos internacionales pertinentes en que se basa la acción internacional contra la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos, en particular, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los artículos pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención de los Derechos del Niño.
4. Basándose en estos textos fundamentales y gracias a los seis años que lleva observando la actuación de los Estados -tanto a nivel interno como en organizaciones internacionales responsables de la aplicación de estas convenciones y en organismos de las Naciones Unidas encargados del desarrollo- la Experta independiente ha podido estudiar el papel del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), del Banco Mundial y de otras instituciones con las que ha entrado en contacto en las visitas efectuadas tanto dentro como fuera del marco de su mandato, en particular en Albania, Argelia, Benín, Bolivia, Bulgaria, Burundi, el Ecuador, Francia, el Líbano, Portugal, la República Democrática del Congo, la República Dominicana, el Sudán y el Yemen.
5. También en el marco de su mandato, la Experta independiente ha examinado los intentos de coordinar las medidas de lucha contra la pobreza, ha presenciado el inicio de la publicación de documentos marco de estrategia de lucha contra la pobreza y ha comprobado su evolución, ha participado en las iniciativas del Secretario General de las Naciones Unidas para determinar los objetivos de desarrollo del Milenio y se ha mantenido al corriente de los intentos de coordinar al más alto nivel las actividades con la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el FMI. A lo largo de estos seis años, la Experta independiente ha estado en todo momento en contacto con la ONG ATD Cuarto Mundo, cuyos esfuerzos merecen la admiración de todos aquellos a quienes preocupa la extrema pobreza.

I. TENDENCIAS: NO CEDER ANTE EL PESIMISMO

6. Con el presupuesto militar mundial para el año 2003 se podrían construir todas las escuelas que necesita la población africana (desde el nacimiento hasta los 18 años) y pagar a sus profesores durante 15 años.

7. La victoria sobre la extrema pobreza aún es muy lejana y las múltiples iniciativas de la comunidad internacional y los organismos de desarrollo (cumbres temáticas de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, multiplicación de las estrategias de lucha contra la pobreza) no pueden ocultar el hecho de que la extrema pobreza es más que nunca un fenómeno de masas. La población de los barrios de tugurios se duplicará en 30 años; en la actualidad casi 1.000 millones de personas viven en estas megalópolis de la pobreza y en 10 años esta cifra ha aumentado en un 36%. La mayoría de los habitantes de los barrios de tugurios (60%) se encuentran en Asia; en los países desarrollados hay 54 millones de personas viviendo en barrios de tugurios urbanos; más del 72% de la población total de África se concentra en barrios de tugurios que se cuentan entre los más desfavorecidos del planeta. El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ha calculado que en 2050 dos tercios de la población mundial será urbana y más de 3.500 millones de personas vivirán en ciudades insalubres, sin residencia permanente, electricidad o servicios de saneamiento.

8. En los seis últimos años, la Experta independiente ha podido constatar la evolución de Asia: inversiones importantes en la enseñanza, en particular en la India; y éxito excepcional de las políticas de lucha contra la pobreza y las inversiones para la creación de empleos en China. A la luz de los criterios cuantitativos, este país se perfila como la mayor *success story* del desarrollo, en especial por lo que hace a la disminución del analfabetismo, la creación de una clase media consumidora y activa, y la reducción de la mortalidad infantil. Los criterios estadísticos indican ya que China puede superar la pobreza en menos de diez años.

9. En el Brasil se ha creado una verdadera clase media y las reformas del Gobierno, gracias a sus decisiones políticas positivas en materia de salud y educación, permiten abrigar nuevas esperanzas. Este ejemplo podría impulsar a todo el continente en la dirección adecuada, siempre y cuando las medidas previstas permitan a las poblaciones indígenas participar en el progreso.

10. La financiación del desarrollo sigue siendo insuficiente; no obstante, en los seis años transcurridos la Experta independiente ha podido constatar un cambio en las promesas, que han cobrado un mayor ritmo pero sin alcanzar el objetivo del 0,7% del PIB prometido por los países contribuyentes. Los acontecimientos del 11 de septiembre han tenido consecuencias por partida doble: tras un período de retroceso, en la mayoría de los países desarrollados vuelven a predominar los análisis positivos y la ayuda ha recobrado un cierto tono, a veces limitado por la recesión que sufren varios países ricos. Además, parece que los presupuestos de ayuda al desarrollo se reorienten hacia la canalización bilateral, ya sea de forma manifiesta o de una manera más disimulada, como consecuencia de la desconfianza que despiertan ciertos procedimientos multilaterales o debido a un efecto de presión asumido de forma más abierta. Todos estos factores pueden representar un debilitamiento del multilateralismo, algo contra lo que, según la Experta independiente, hay que reaccionar mediante propuestas de políticas que tengan en cuenta la mayor necesidad de seguridad mundial.

11. El fracaso de la Conferencia de Cancún de 2003 en un intento de poner el comercio internacional al servicio del desarrollo incita al pesimismo. La Experta independiente comparte este sentimiento y lo manifestó, junto con otros colegas, cuando este fracaso se hizo evidente: las subvenciones concedidas en los países ricos tienen repercusiones negativas graves para las prácticas de la competencia y el libre mercado. La búsqueda del efecto "fortaleza" no hace más que crear riqueza en el interior de la zona protegida durante un breve lapso de tiempo, ya que el proteccionismo da lugar a prácticas restrictivas y propicia el comportamiento inquieto y nada innovador de los inversores; sin embargo, precisamente aquellas zonas del mundo donde mejor funcionan el estado de derecho y el estado social son las que consideran que deben adoptar tales políticas en interés de su población, incluidas las políticas de lucha contra la pobreza. ¿Hay que abogar, en cambio, por una ingente desestructuración de los Estados? Al contrario, sólo la reestructuración de Estados inexistentes e incapaces de imponer cargas tributarias y de hacer respetar los derechos de sus trabajadores a las grandes empresas productoras de bienes agrícolas, industriales o de servicios permitirá que estos Estados puedan aplicar políticas de lucha contra la pobreza. Para contrarrestar el fracaso de Cancún no basta con reanudar las negociaciones sin cambiar el discurso, sino que en los países proteccionistas debe empezarse a aplicar una política de apoyo al desarrollo del mundo pobre que les lleve a renunciar a las ineficaces políticas de la "fortaleza".

12. A lo largo de su mandato la Experta independiente ha ido observando el avance en la voluntad de luchar contra la pobreza en el seno de los organismos de las Naciones Unidas: los objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio han dado una formulación estratégica creíble, un objetivo de coherencia reclamado en los informes de 1999 (E/CN.4/1999/48) y de 2000 (E/CN.4/2000/52) y que todos y cada uno de los actores del ámbito internacional multilateral perciben como una necesidad de credibilidad. Los objetivos de desarrollo del Milenio se imponen en 2004 como una referencia básica para todos, incluidas las instituciones financieras internacionales y la OMC. Esta victoria de la coherencia permite ser optimista sobre el grado de lucidez de que es capaz la comunidad internacional.

13. Asimismo, asistimos a una formulación de los objetivos del Banco Mundial más adecuada y más vinculada a la lucha contra la pobreza. En 2000 empezó a hablarse, aún de modo impreciso, de estrategias de lucha contra la pobreza en vez de programas de ajuste estructural; cuatro años después, esta expresión ha resultado ser mucho más que un mero cambio de nombre. La Experta independiente dedica un análisis a este tema en el capítulo relativo a su diálogo permanente con las dos instituciones, el Banco Mundial y el FMI, sobre la formulación de los derechos humanos en las estrategias de lucha contra la pobreza. En sus visitas a Bolivia y Benin, la Experta participó directamente en este trabajo. El Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha realizado un trabajo inestimable al preparar, a petición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, un proyecto de directrices sobre las estrategias de lucha contra la pobreza y los derechos humanos. En las entrevistas celebradas en el FMI la Experta independiente pudo constatar que el Director General del Fondo ha desarrollado una percepción precisa de la lucha contra la pobreza. Pero la Experta recuerda que las obligaciones en materia de derechos humanos siguen estando excluidas de los mandatos del FMI y del Banco Mundial, y considera útil que tales derechos se incluyan de manera formal en estos mandatos.

14. En general, la Experta independiente considera que la evolución del Banco Mundial con respecto a los objetivos sociales y a los programas de desarrollo social sigue siendo demasiado tímida. Le ha impresionado el desaliento que ha percibido, dentro del mismo Banco, entre los

responsables de la política de "género" y considera que no se han puesto en práctica las declaraciones que pretendían colocar a la mujer en el centro de las políticas de lucha contra la pobreza.

15. La Experta independiente se ha visto confrontada a las reacciones suscitadas por los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Su mandato no le permite abordar aquí los aspectos relativos a los derechos civiles y políticos pero sí el vínculo con los derechos económicos y sociales, que se han visto un tanto descuidados en los análisis sobre estos acontecimientos. La lucha contra el oscurantismo y la lucha contra la pobreza están inextricablemente unidas. Por lo tanto, pueden existir coincidencias entre los objetivos de seguridad y los objetivos expuestos en el presente informe en favor de la reestructuración de los Estados para beneficiar a los más pobres. Los presupuestos destinados a la seguridad no pueden limitarse al corto plazo sino que deben enfocarse hacia una profunda transformación de las sociedades en pro de la educación, el respeto de la mujer y el rechazo del odio. A este respecto, a la Experta independiente le ha impresionado particularmente la voluntad del Gobierno del Yemen de favorecer el progreso de la mujer. Es un cambio perceptible que se ha producido entre las dos visitas de la Experta independiente (1999 y 2003), y que da fe de que los derechos de la mujer están vinculados a la visión de una sociedad que avanza hacia el desarrollo y el rechazo del terrorismo basado en las tesis más extremistas (véase E/CN.4/2004/43/Add.1).

16. Estas medidas de reestructuración de los Estados, de una política de seguridad eficaz unida a una política de lucha contra la pobreza y de respeto por los derechos humanos y de la mujer, han inducido a la Experta independiente a examinar las políticas relativas al registro civil en diversos países. Tales políticas presentan la gran ventaja de combinar un objetivo de seguridad con dispositivos de promoción de los derechos humanos bien concebidos, que permiten que cada individuo tenga una identidad reconocida en el momento de su nacimiento y hacen posible que las mujeres obtengan una tarjeta de identidad sin necesitar el permiso de su cónyuge; estas reformas fundamentales se plasman en un registro civil que se sirva de las técnicas más modernas y reafirman la función del Estado como promotor de la ciudadanía. Una tarjeta de identidad nunca ha hecho a nadie más rico, pero permite que la persona tome conciencia de su propia existencia, de que se la reconoce y de que es una persona física cuyo garante es el Estado. De ahí precisamente que esta acción refuerce la seguridad eliminando las zonas de sombra de ese mundo donde no existe el Estado y se compra cualquier origen o condición jurídica. Estos focos son a menudo santuarios de las redes terroristas y la Experta independiente recomienda encarecidamente que prosiga el análisis que ella misma inició con las respuestas a su cuestionario (véase el capítulo IV dedicado al registro civil y las respuestas al cuestionario publicado en el informe anterior [E/CN.4/2003/52], que figuran en anexo a este documento).

17. En la resolución sobre la que se basan los informes de la Experta independiente se pide a ésta que preste atención a las repercusiones de las conclusiones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia a la que está asociada, que se celebró en Durban (Sudáfrica). El racismo contra los pobres es un comportamiento social extendido y ha prosperado gracias a la exacerbación de las diferencias y a la generalización del miedo y, en consecuencia, del odio. La Experta independiente se remite a su informe sobre la visita a la República Dominicana (E/CN.4/2003/52/Add.1) donde se destaca el papel de las políticas de registro civil a la hora de allanar o acentuar las diferencias. Con posterioridad al 11 de septiembre de 2001 se han puesto de manifiesto comportamientos de intolerancia religiosa que dañan enormemente el respeto de los derechos humanos y se ha

recordado la tremenda vulnerabilidad de las poblaciones inmigrantes en los países ricos. Así pues, el número de estudiantes árabes, pobres o ricos, en los Estados Unidos de América ha disminuido un 30% debido a la discriminación. La tendencia a limitar las solicitudes de asilo en Europa, acentuando el efecto de "fortaleza" económica mediante la restricción del acceso al territorio, contribuye a agravar el racismo y afecta especialmente a la población musulmana. En este sentido, los derechos de las mujeres musulmanas se convierten en un elemento de polarización de las diferencias.

18. La región árabe, que en 2003 la Experta independiente visitó en dos ocasiones en el ejercicio de su mandato, merece una atención prolongada; en efecto un informe reciente del PNUD y del Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (FADES) ha dejado patente el recrudecimiento de la pobreza en esta región, cuya población ha sido víctima de una actitud nociva de rechazo en todo el mundo. Los redactores del informe, todos ellos oriundos de la región, han destacado el retroceso de los conocimientos y del acceso a ellos en la región. La Experta independiente ha podido examinar ciertas prácticas financieras interesantes propias de la cultura islámica (banca y microfinanciación islámicas, el *zakat* y los *waqfs* benéficos); se trata de prácticas poco conocidas y que se rechazan demasiado pronto o incluso se consideran sospechosas cuando, en realidad, pueden ponerse al servicio de la lucha contra la pobreza utilizando métodos acordes con la cultura local.

19. Cabe destacar los esfuerzos de la Organización Internacional de la Comunidad de Habla Francesa (OIF) en lo relativo a los derechos humanos y de la ciudadanía. Burundi es uno de los países elegidos para poner a prueba esta difícil vinculación. Aunque la OIF es una organización modesta en términos de financiación, actúa de forma útil sobre los principios comunes de ciudadanía.

II. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

1. La responsabilidad ineludible del Estado en cuyo territorio viven las poblaciones extremadamente pobres

20. En cada uno de sus informes, la Experta independiente ha reiterado que los gobiernos y su voluntad política de luchar o no contra la pobreza son la clave del éxito de una política eficaz, puesto que controlan los medios destinados a esta causa. Los derechos económicos y sociales (derecho a la educación y a la salud), por citar únicamente los más esenciales, se caracterizan porque sólo se realizan si existen infraestructuras para poder disfrutarlos, y si las personas de ingresos más bajos tienen acceso a ellos. Estas políticas tienen un costo económico y su éxito radica en la plasmación de la voluntad política en una decisión presupuestaria: conviene pues comparar los presupuestos de educación y salud con los presupuestos militares.

2. Un conjunto de "buenas leyes": un sistema de seguridad social que garantice la cobertura de los riesgos de salud, la pérdida de empleo y la jubilación

21. Durante su mandato, la Experta independiente ha evaluado los mejores métodos aplicados en la práctica para luchar contra la extrema pobreza. Si bien las variantes de los distintos países pueden tener en cuenta sus realidades específicas, las mejores leyes son las que establecen un sistema de seguridad social que conste de un seguro de enfermedad, un seguro de desempleo y

un seguro de jubilación. Hay que evolucionar hacia esta cobertura universal de los riesgos y no es correcto pensar o pretender que estos sistemas están reservados a los países ricos. Los esfuerzos de Rwanda para poner en marcha un sistema de seguridad social son el vivo ejemplo de una voluntad política activa. Los sistemas de financiación de estos regímenes de seguridad social pueden modularse en función de una mayor o menor participación del Estado y de un papel importante del sector privado. Si, por ejemplo, un país desestructurado como la República Democrática del Congo puede hacer que las empresas que se benefician de sus riquezas (el informe del Grupo de Expertos sobre la explotación de los recursos naturales de la República Democrática del Congo da una idea bastante completa al respecto [véase S/2002/1146]) paguen una contribución obligatoria a un régimen de seguridad social, la lucha contra la pobreza será mucho más eficaz que un código ético no vinculante. Por lo tanto, los organismos de las Naciones Unidas encargados del desarrollo deben favorecer este tipo de reformas.

3. La reestructuración de los Estados y la buena gestión pública

22. En contra de la tesis ampliamente aceptada sobre la apertura de los mercados, el libre comercio y el crecimiento como factores esenciales de la lucha contra la pobreza, la Experta independiente ha podido observar que es la deestructuración de los Estados, y a veces su desaparición pura y simple, la que ha contribuido a lo largo de los seis años pasados a la aparición de una pobreza extrema y al abuso de derecho en detrimento de los más pobres. Las poblaciones pobres necesitan Estados, leyes y la redistribución de la riqueza mediante mecanismos fiscales que hagan que los sectores ricos de la población contribuyan verdaderamente a la redistribución interna de la riqueza. Las poblaciones pobres necesitan un estado de derecho que respete y haga respetar los derechos individuales, en particular los derechos sindicales en las empresas y el derecho de acceso a los servicios mínimos de educación y salud. La Experta independiente considera que lo importante es dar prioridad a la reestructuración de los Estados organizando programas de buena gestión pública capaces de luchar contra la corrupción restableciendo niveles salariales adecuados para los agentes encargados de las funciones esenciales del Estado (policía, justicia, finanzas).

23. El presente informe detalla, en su capítulo III y en el anexo, los resultados del cuestionario al que numerosos Estados miembros han tenido la amabilidad de responder, demostrando la utilidad de la descentralización del Estado.

4. Ingreso mínimo garantizado, junto con una política de reinserción por el empleo

24. La Experta independiente ha podido constatar lo mucho que se ha extendido este tipo de ley, reservada al principio de su mandato a los países desarrollados (en 1999 Portugal acababa de ultimar los detalles de su ley basándose en el modelo de la ley francesa contra la exclusión social, que es el más completo existente). La experiencia del Yemen, expuesta en detalle en el informe sobre la visita a las autoridades encargadas de la lucha contra la pobreza (E/CN.4/2004/43/Add.1), demuestra que un país que se cuenta entre los más pobres puede iniciar una experiencia de esta naturaleza adaptándola a la realidad cotidiana de los sectores de población más marginados. Aunque los fondos concedidos cuando empezó a aplicarse esta ley sean modestos, esto permite la instauración de un mecanismo de protección de los más débiles, en particular las mujeres solas o que son cabeza de familia, y de esta forma el Estado puede hacerse una idea precisa de su población pobre. Lo mismo ocurre con las personas

discapacitadas, cuya única esperanza son los ingresos mínimos garantizados. La Experta independiente recomienda encarecidamente estas normas, que van destinadas a personas que están al margen del mercado laboral -a diferencia de los beneficiarios del régimen de seguridad social mencionado anteriormente- y sólo pueden sobrevivir con un subsidio que se actualice en función de la situación y les permita ingresar en el mercado laboral incluso siendo discapacitados. A este respecto, la Experta desea destacar que la experiencia del Yemen en lo relativo a la atención de las personas discapacitadas debe alentarse mediante las asociaciones agrupadas en un consejo único que pueda convertirse en un interlocutor del Estado. La Experta independiente brinda todo su apoyo al proyecto de elaboración de una convención internacional sobre las personas minusválidas que permita a estas personas gozar de los derechos que les corresponden.

5. Acceso a la educación y a la salud

25. Estas son políticas caras pero absolutamente prioritarias. La Experta independiente considera redundante demostrar que sólo el ejercicio de estos derechos, que son derechos económicos, sociales y culturales fundamentales, puede contribuir a que disminuya la pobreza y a dar a los pobres la esperanza de que se reconozca su derecho a una existencia digna. La Experta cree que, en el marco de sus estrategias de lucha contra la pobreza, todos los países han de fijar plazos de aplicación de las medidas y realización de las inversiones necesarias para garantizar el disfrute de estos derechos a todas las personas que vivan en su territorio. Las políticas bilaterales y multilaterales de cooperación para el desarrollo deben tratar de insertar las actividades en favor de un país en los proyectos escalonados de construcción de escuelas y hospitales, la formación de personal competente y de preparación de presupuestos que permitan remunerar a este personal y hacer funcionar ambos sectores combinando, si fuera necesario, el sector privado y el público.

6. Reforzar el papel y la capacidad de la mujer

26. La Experta independiente reitera que no se puede albergar ninguna esperanza de luchar eficazmente contra la pobreza si no se refuerza la capacidad de las mujeres para actuar en la sociedad y disfrutar de derechos idénticos a los de los hombres. El informe posterior a su visita al Yemen es optimista; en este país, que la Experta ha visitado en dos ocasiones, se ha producido una verdadera evolución después del 11 de septiembre de 2001, y debido quizás a esta tragedia. El Yemen desea demostrar su capacidad de convertirse en un Estado moderno y alienta a las organizaciones de mujeres a presentar más proyectos y solicitudes a modo de una gran campaña nacional contra la violencia doméstica. Sin embargo, y en contra de la versión oficial, el desaliento es perceptible entre los que deben procurar que las cuestiones de género sean consideradas un factor de políticas importante en el Banco Mundial. Es urgente que en esta instancia decisiva para la política de desarrollo y la lucha contra la pobreza se logren progresos a este respecto.

7. El microcrédito despunta cada vez más como un elemento esencial para una política de lucha contra la pobreza

27. El Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre, creado por el Banco Mundial, constituye un instrumento para el intercambio de buenas prácticas y la asistencia técnica y financiera a las numerosas iniciativas en marcha en todo el mundo. El microcrédito sigue

suscitando entusiasmo y propicia que se conciban proyectos de gran envergadura, como el PlaNet Finance de Jacques Attali, pero también puede traer consigo mecanismos de exclusión que agraven la pobreza extrema.

8. Mantenerse a la escucha de las capas más pobres de la población

28. En el informe presentado a la Comisión durante su 58º período de sesiones (E/CN.4/2002/55), la Experta independiente realizaba un examen pormenorizado de los buenos métodos para dialogar con las poblaciones más pobres y conseguir que hablen con toda libertad. La labor en este sentido llevada a cabo con las poblaciones de Bolivia y del norte de Benin sigue siendo prioritaria en las recomendaciones. Según la Experta independiente, la ATD Cuarto Mundo es el mejor defensor de la necesidad de escuchar a los pobres para decidir, con su participación, las políticas adecuadas. El trabajo realizado por esta ONG con las poblaciones más pobres de una ciudad belga (Lieja) constituye un ejemplo de esta voluntad e implica un poder local descentralizado y a la escucha, en el contexto de una acción verdaderamente participativa.

9. Otros ejemplos de buenas leyes

29. Ejemplos de buenas leyes son las siguientes: los programas que fomentan la educación de las niñas de las familias más pobres; el suministro de asistencia judicial gratuita a los más pobres; el establecimiento de un mecanismo jurídico que no mantenga en prisión a las personas más pobres que son incapaces de pagar sus multas después de haber cumplido su condena; los programas nacionales para informar a los más pobres -en su propio idioma- sobre sus derechos de acceso a la educación y a la salud; la creación de unidades de prevención con competencias sociales en los servicios de policía; los programas para la eliminación de las prácticas corruptas en el sector judicial y fiscal; el apoyo económico del Estado a los servicios básicos (abastecimiento mínimo de agua y de electricidad), y, por último, los programas en favor de determinados grupos de personas pobres. La Experta independiente ha podido valorar el interés de los programas destinados a las poblaciones romaní/sinti en diversos países en transición de Europa, las ayudas a los batwas de Burundi y los programas destinados a los pueblos indígenas de Bolivia y el Ecuador. Para que estas acciones sean eficaces deben concebirse y aplicarse en colaboración con los jefes de estas comunidades, con el debido respeto y atención, entre otros, a las mujeres; esto es algo que a veces no se hace, por motivos políticos, y que con frecuencia da lugar a tensiones y situaciones de conflicto.

10. Renovación del mandato y continuación de los trabajos realizados paralelamente en la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

30. La Experta independiente está convencida de que es importante que la Comisión siga prestando atención a la cuestión de la extrema pobreza en sus informes sobre los derechos humanos, y recomienda que se renueve este mandato. La Experta ha seguido los trabajos de la Subcomisión y en el pasado ya hizo suya la definición de extrema pobreza como una violación de la dignidad humana y de todos los derechos humanos (véase E/CN.4/Sub.2/2003/13); la Experta independiente confía en que proseguirá el trabajo de aclaración de conceptos.

III. LA DESCENTRALIZACIÓN AL SERVICIO DE LOS MÁS POBRES

31. El objetivo de la descentralización como técnica eficaz de lucha contra la pobreza ya se formuló en el primer informe de la Experta independiente, presentado en 1999 (E/CN.4/1999/48). Esta recomendación se verificó en detalle en el informe presentado en 2002 (análisis de las actividades en Benin, Bolivia y Ecuador) [E/CN.4/2002/55] y se recordó en el informe sobre la visita a la República Dominicana en 2003 (E/CN.4/2003/52/Add.1). ¿Cómo dirigirse a los sectores de población extremadamente pobres y conseguir que participen en los procedimientos para determinar las necesidades de la población? Una descentralización dotada de medios reales y ubicada en un marco estatal coherente es la única técnica administrativa eficaz para que los más pobres organicen su expresión. La Experta independiente pudo evaluar los avances logrados desde el inicio de su mandato gracias a la descentralización y a pesar de la desconfianza política respecto de la existencia de órganos de poder descentralizados y elegidos democráticamente que puedan ejercer presiones sobre un gobierno o alejarse de su línea política.

32. La respuesta de Argelia demuestra la importancia de la medida. La estrategia resultante de la Conferencia Nacional de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión (2000) ha permitido constatar que la inexistencia de cualquier tipo de desarrollo comunitario participativo -una de las causas estructurales de la pobreza en Argelia- se debe sobre todo a "la centralización de la toma de decisiones económicas y sociales". Según la estrategia, "El refuerzo de la descentralización (...) favorece, por un lado, la integración socioeconómica de los pobres y el surgimiento de iniciativas a nivel local y, por el otro, la aparición de una dinámica positiva y la concertación entre los distintos niveles de la administración".

33. El marco de la descentralización debe establecerse procurando que no entrañe una desestructuración del Estado sino, por el contrario, un refuerzo "federal" o central. El caso del Sudán podría ofrecer un ejemplo positivo, tras la decisión sobre el acuerdo de paz.

34. La técnica de descentralización del Estado puede ser útil también para que ciertos segmentos de la población, a veces reticentes, compartan los objetivos de desarrollo y la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales. La Experta independiente destaca a este respecto la eficacia de las prácticas de descentralización de Benin, que asocian las monarquías tradicionales con la evolución social. La inscripción de los reyes a un proceso estatal descentralizado -en vez de mantenerse como actores reticentes frente al sistema escolar o sanitario, o los derechos de la mujer- podría dar lugar a una evolución beneficiosa.

35. El presente informe hace un balance de los criterios de los Estados Miembros sobre la descentralización, actualiza las opiniones de las administraciones centrales en la materia y permite considerar de manera positiva las iniciativas para asociar a las poblaciones pobres a una gestión descentralizada y participativa. El informe pone de relieve la gran miseria de las administraciones públicas y sobre todo la necesidad de atribuir competencias a los funcionarios de las administraciones descentralizadas. A este respecto, Haití ha respondido con argumentos bien fundados.

1. Descentralización y política social

36. La postura de Rumania refleja la importancia de los esfuerzos realizados para que la descentralización propicie el acercamiento real a los sectores pobres y marginados de la población: "*The local authorities have responsibilities in what concerns the setting up of the rights to social benefits and services as well as in what concerns the supply of the necessary financial support. Thus, for social programmes such as the social aid, the setting up of the social right and of the amount and the payment are made following the mayor's written disposition*". ("Las autoridades locales tienen responsabilidades en la determinación de los derechos a las prestaciones y servicios sociales así como en el suministro del necesario apoyo financiero. Así pues, para programas tales como los de asistencia social, la determinación de los derechos, así como de la cuantía y el pago, se hacen de conformidad con las instrucciones escritas del alcalde".)

2. Descentralización y recursos

37. La respuesta de la República Democrática del Congo revela una necesidad apremiante de recursos. "El actual sistema de administración y las relaciones entre los distintos niveles de administración territorial no son satisfactorios. Con frecuencia la administración central asfixia a los entes descentralizados, sobre todo en lo que respecta a los distintos impuestos. Las autoridades locales desean una mayor descentralización en beneficio propio, mientras que los más pobres, que desde siempre se sienten abandonados a su triste suerte, consideran sin embargo que las autoridades locales todavía pueden hacer algo por ellos, puesto que constituyen una vía de paso obligada para la solución de sus problemas. En la ciudad de Kinshasa, todas las comunidades disponen de fondos propios provenientes de los impuestos sobre los mercados comunes u otras actividades lucrativas de los operadores económicos y de los subsidios centrales; sin embargo, hay ingresos procedentes de las actividades de los operadores económicos que han dejado de percibirse desde hace un año y los impuestos que reasigna la administración central son insignificantes".

3. Conclusiones sobre la cuestión de la descentralización

38. El análisis de las respuestas (véase el anexo) permite llegar a la conclusión de que es necesario proseguir con los esfuerzos en favor de una descentralización sostenida. Ciertas respuestas indican que se esperan aún esfuerzos importantes. La necesidad de medios económicos para las instituciones descentralizadas es crucial y el papel de estas instituciones en la lucha contra la pobreza es evidente. Alemania, el Estado más rico de los que han respondido y el que, según la Experta independiente, tiene un sistema descentralizado más perfecto, sitúa la lucha contra la pobreza en un marco federal para evitar la diferencia de trato. Este marco único de referencia nacional es obviamente imperativo. La segunda necesidad importante es dotar de competencias y formar a los funcionarios encargados de la descentralización. Por último, las autoridades locales no suscitan una confianza unánime; hay que desarrollar los procesos participativos de forma complementaria a las elecciones celebradas regularmente para que la población más pobre participe en el proceso de decisión y sea posible facilitarle información sobre sus derechos (comisiones municipales, representación de los más pobres en los procesos consultivos).

4. Recomendaciones relativas a la descentralización

39. La Experta independiente recomienda a los organismos de las Naciones Unidas y a las instituciones financieras internacionales que den prioridad al establecimiento y la financiación de estructuras descentralizadas. La Experta recomienda al PNUD que refuerce el Foro de la Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza proporcionando medios a las asociaciones de ciudades, y un marco de referencia. Los mecanismos de coordinación internacional de ciudades y municipios están llamados a desempeñar un papel capital en la lucha contra la pobreza, y la Experta independiente recomienda que se les otorgue un lugar en el seno de las estructuras consultivas de las Naciones Unidas.

40. En sus entrevistas con el Banco Mundial y el FMI, la Experta independiente percibió entre sus interlocutores una opinión favorable a la descentralización. El Director General del FMI recordó que la pobreza es un fenómeno local y exige políticas aplicables y perceptibles en el plano local. En las instituciones financieras, la descentralización se percibe como un método que permite crear y aplicar al nivel adecuado incentivos para aumentar la oferta de servicios de agua y electricidad, así como de educación y atención sanitaria. Así pues, las entidades descentralizadas pueden ser excelentes interlocutores para la creación de una economía de mercado y de servicios, incluidos unos servicios públicos rentables y eficaces. Tal descentralización debe insertarse en un marco que permita un control y evaluación regular del funcionamiento. La Experta independiente recomienda que las instituciones financieras internacionales hagan de la descentralización un elemento clave en sus estrategias de lucha contra la pobreza, asignando a las instituciones descentralizadas la función de recaudar los ingresos fiscales locales, difundir las informaciones procedentes de la autoridad y aplicar las políticas sociales.

41. Los límites presupuestarios en los países en transición y en desarrollo hacen de las entidades descentralizadas el pariente pobre del sector público. La Experta independiente recomienda que las instituciones financieras internacionales fomenten la capacidad de endeudamiento de las entidades descentralizadas en cuanto exista un mecanismo de control suficiente. Una evolución de este tipo puede hacer que las ciudades se conviertan en verdaderos socios en el proceso de desarrollo.

IV. REGISTRO CIVIL Y DERECHOS HUMANOS

42. Una de las situaciones de denegación de derechos que la Experta independiente tuvo ocasión de conocer durante su mandato es de las menos conocidas y más perjudiciales y permite todos los abusos y violencias. La denegación del derecho de una persona a la existencia, al no haberse registrado su nacimiento, permite venderla, casarla y ser objeto de trata. En lo que respecta a las mujeres, la negativa a reconocer una existencia demostrada por un documento de identidad revela su infantilización. Detrás de la situación del hijo natural en relación con la declaración del nacimiento y el documento de identidad, se esconden todavía demasiadas discriminaciones inaceptables, incluida la discriminación de la mujer. Este reconocimiento por el registro civil es vital para crear una obligación de protección del niño que acaba de nacer y cuya vida se desarrollará como ser humano, ciudadano de un Estado.

43. La Experta independiente considera que esta recomendación merece una atención especial, en particular porque un mantenimiento correcto del registro civil contribuye a la política de seguridad. Hay presupuestos para estas políticas, pero lo que falta con frecuencia es la base de datos. Esta política es una inversión a largo plazo que encaja perfectamente en la necesaria reestructuración de los Estados y la creación de estados de derecho. La Experta independiente ha comprobado que, con mucha frecuencia cuando se celebran elecciones para instaurar la democracia importantes presupuestos de la comunidad internacional financian ordenadores y registros electorales pero la operación de empadronamiento exhaustivo se olvida en cuanto terminan las elecciones. Sin embargo, el material está disponible y pasado el corto período electoral sería posible utilizarlo para expedir documentos de identidad y libros de familia. La tecnología actual permite que numerosos países transfieran registros manuscritos a un registro civil informatizado.

44. En cada uno de los países visitados, la Experta independiente pudo observar el gran interés que suscitan las políticas de registro civil, por numerosos motivos: proteger a la infancia, evitar los matrimonios precoces si están prohibidos o medir el cumplimiento de la escolarización obligatoria. El Yemen dispone de un nuevo servicio que ya ha demostrado ser muy eficaz, pues gracias a él las mujeres gozan del derecho a tener su documento de identidad, aunque el marido no lo quiera. El Sudán se está equipando y necesita ayuda, en especial para la expedición de libros de familia. Benin y la República Democrática del Congo necesitan financiación. La experiencia más interesante es la de la República Dominicana, donde la Experta independiente presenció la distribución de documentos de identidad que permiten inscribir a los niños en la escuela. La dificultad de obtener un documento de identidad para las personas de origen haitiano permite valorar la importancia de este tipo de técnica moderna y ha inducido al Gobierno a mejorar el acceso a este documento. La expedición de documentos de identidad también puede entrañar riesgos de exclusión. ¿A quién se deniega el documento? ¿A qué etnia, a qué grupo religioso, a qué solicitante de asilo? La cuestión trasciende al nivel de la pobreza para plantear la cuestión esencial del ejercicio de sus derechos por todo ser humano. La Experta independiente ha recibido un elevado número de respuestas de los Estados Miembros al cuestionario detallado que envió. Con la excepción de la región de Asia y el Pacífico, en la que sólo el Nepal respondió, numerosos son los países que quieren modernizar su sistema de registro civil. Algunos ya han empezado, como los países europeos en transición. África difícilmente encontrará los medios para realizar esta política, considerada erróneamente poco prioritaria. Los países de América Latina están casi todos en fase de modernización y de informatización. Todos los países que vuelven a crear un registro civil solicitan asistencia técnica en la materia. Unos pocos organismos internacionales se muestran activos en este campo: la Organización de los Estados Americanos (OEA), que se ocupa del asunto en América Latina, la cooperación francesa, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), que se preocupa principalmente del registro de nacimientos como garantía de los derechos del niño, y la Unión Europea para los países miembros y adherentes. Sería conveniente aumentar la financiación de estos programas.

45. La utilidad de esta política puede verse en el cuadro 4 del anexo, donde se comparan los objetivos de los Estados en materia de registro civil:

- a) Numerosos Estados mencionan la protección a la infancia como primer objetivo. Muchos se refieren también a la protección de las niñas;

- b) El objetivo siguiente es el establecimiento de la filiación, por cuanto determina los derechos que se derivan de ella, en particular el papel de la familia y el derecho a la herencia;
- c) Para Albania, Haití y la República Dominicana el primer objetivo es el control de los desplazamientos internos de la población;
- d) Sólo Argelia, El Salvador y Haití atribuyen una alta prioridad al control de movimientos transfronterizos.

46. En conclusión, en lo relativo al registro civil, la Experta independiente recomienda que:

- a) La Comisión siga analizando el impacto de los sistemas modernos de registro civil en la forma en que las poblaciones pobres perciben y ejercen los derechos;**
- b) Los Estados den a la modernización de su sistema de registro civil el lugar central en sus iniciativas financieras, no sólo por motivos de seguridad sino también en relación con los derechos humanos;**
- c) Los organismos de las Naciones Unidas y los donantes presten asistencia técnica y contribuyan a la financiación de programas modernos de registro civil en las zonas más pobres.**

V. EL FMI Y EL BANCO MUNDIAL: SEIS RECOMENDACIONES

47. El contacto con las instituciones financieras internacionales figura de forma explícita en el mandato que la Comisión otorgó a la Experta independiente. La Experta considera que fue una parte útil de su mandato, en un momento en que estas instituciones eran a veces objeto de fuertes críticas de las organizaciones no gubernamentales¹ y de algunos Estados. La posición adoptada por la Experta independiente es la del diálogo: para cada informe, la Experta se entrevistó con el Director General del FMI, lo que le permitió medir la evolución de los métodos de la institución y las formulaciones externas de sus acciones.

48. La importancia atribuida a las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y los mecanismos de apoyo permitió involucrar más a los círculos económicos y sociales de los Estados Miembros en las conversaciones con las instituciones financieras internacionales. El FMI sigue considerando que el respeto de los derechos humanos no está incluido explícitamente en su mandato. La entrevista que la Experta independiente tuvo en diciembre de 2003 con el Director General le permitió poner de manifiesto los elementos complementarios de las políticas monetarias y comerciales que interesan al FMI: medidas de protección social; mejor funcionamiento de las instituciones, incluido el poder judicial, e incitaciones a prevenir la corrupción.

¹ Pour une contribution constructive, voir Christian Aid, *Options for democratising the World Bank and IMF*, 2003.

49. El FMI no considera que sea de su competencia establecer marcos hipotéticos para reemplazar a los que el Estado Miembro ha creado en su estrategia de lucha contra la pobreza, como recomienda la ONG Oxfam², ni técnicas de sustitución para el análisis del impacto en la pobreza y la situación social. Por último, el Directorio Ejecutivo ha reconocido que los objetivos de desarrollo del Milenio son pertinentes y determinantes de sus actividades.

50. El Director General del FMI considera que el cambio exige tiempo y teme una confusión de las funciones. Advierte que si se pide a una institución que cumpla las funciones de otra, su valor disminuirá. Cada vez se toma más en consideración la lucha contra la pobreza y, según el Director General, hasta ahora la línea de conducta más susceptible de agravar la pobreza es la que han adoptado los países desarrollados durante las negociaciones comerciales.

51. Los seminarios en que participa el Secretario General de las Naciones Unidas y los responsables de las instituciones financieras internacionales y la OMC ofrecen la oportunidad de promover la armonización entre las instituciones, y el Director General del FMI ha reiterado su voluntad y la de su institución de colaborar con las Naciones Unidas. El planteamiento del FMI (estrategias de lucha contra la pobreza y facilidades para reducir la pobreza y para el crecimiento), reforzado por los objetivos de desarrollo del Milenio, ha probado su utilidad. El FMI integra en este planteamiento la asistencia técnica, el debate con las organizaciones de trabajadores y el fortalecimiento de las instituciones, incluidas las descentralizadas. Según su Director General, un registro civil actualizado es útil, pero no puede ser una de las prioridades del Fondo.

52. La Experta independiente es favorable a la iniciativa del FMI y del Banco Mundial de promover la modernización de los mecanismos financieros surgidos de la cultura islámica (*zakat*, banco islámico) o de uso frecuente en los países en desarrollo (*hawala*). La Experta recomienda que prosigan estas iniciativas y se les añadan los bienes de comunidades religiosas en forma de fundaciones de beneficencia (*Awqaf*), que pueden suministrar recursos contra la pobreza extrema.

53. La Experta independiente ha conducido el diálogo con el Banco Mundial paralelamente al diálogo con el FMI. Se confirmó la misma impresión: el Banco es un organismo enorme, cuyas distintas partes funcionan a veces sin ni siquiera conocerse. La lucha contra la pobreza está integrada en las estrategias y el concepto se percibe en forma armonizada (lo que no ocurría en 1999-2000). A diferencia del FMI, donde la cohesión es fuerte, el Banco funciona con ritmos más diferenciados y en algunos sectores (por ejemplo, las actividades relativas al género) el desánimo es palpable. En cambio, el Banco es más abierto y fomenta la innovación con Development Marketplace.

54. La Experta independiente opina que la cuestión del género exige un nuevo esfuerzo a fin de que figure en la lista de prioridades del Banco Mundial, aunque lo considera un tema específico y dispone de un servicio especializado³.

² *The IMF and the Millenium Development Goals: failing to deliver for low income countries*, septiembre 2003.

³ Voir *Engendering development: through gender equality in rights, resources and voice*, 2001.

55. La Experta independiente ha podido apreciar el importantísimo desarrollo del Grupo Consultivo de Ayuda a la Población más Pobre (CGAP) y del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (GICAI).

56. El CGAP concede un importante lugar al microcrédito. En la actualidad, el análisis debe orientarse hacia los excluidos del sistema de microfinanciación, para no olvidar que es entonces cuando se desencadena el mecanismo de la pobreza extrema. Se han conseguido los dos objetivos (llegar a los pobres y ser financieramente rentable), pero el CGAP prefiere dar prioridad al número de beneficiarios.

57. Se están llevando a cabo reformas para modernizar el GICAI mediante la diversificación de sus asociaciones y su orientación hacia cuestiones cualitativas. Estas reformas han ido acompañadas de un aumento de la participación de los países del Sur, al tiempo que la participación del sector privado y la sociedad civil venía a sumarse a la modernización y el Grupo reforzaba el mandato de su consejo científico. Así, por ejemplo, la dirección del Grupo ha aprovechado importantes sinergias dentro del Banco Mundial para optimizar la utilización de medios relacionados con otros programas mundiales asociados, como la Asociación Mundial para el Agua o el CGAP.

58. La Experta independiente considera que debe alentarse a estos dos importantes grupos consultivos (CGAP y GICAI), y hay que promover su conocimiento entre de los donantes.

59. En lo que respecta al CGAP, también hay que alentar su orientación al ahorro y los servicios financieros⁴. La Experta independiente ha estudiado, por ejemplo, el proyecto PlaNet Finance, cuya práctica de asociar fondos europeos en beneficio de organismos de intermediación locales constituye un buen modelo.

60. Durante este período el Banco Mundial ha creado el concepto de desarrollo social, ha intensificado sus vínculos con la Oficina Internacional del Trabajo y el análisis de riesgos de las poblaciones pobres, y coordina sus acciones con los organismos de las Naciones Unidas en cada Estado interesado. El Banco considera que se despliegan grandes esfuerzos a nivel nacional en favor de los derechos de los discapacitados, del niño y de los trabajadores en las estrategias de lucha contra la pobreza.

61. La protección social sigue siendo un sector en el que el Banco Mundial puede desempeñar un papel más activo, según la Experta independiente. Podrían citarse algunos modelos, entre ellos el de México, donde la reforma de las pensiones ha dado buen resultado. El análisis del riesgo en el sector de los seguros en los países en desarrollo es, en efecto, delicado, pero el Banco debe continuarlo. La Experta independiente es favorable a que prosigan las investigaciones en el sector de los seguros de carácter social.

62. El Banco Mundial creó recientemente una unidad para los derechos humanos, lo que indica su voluntad de proseguir el esfuerzo en el sentido preconizado por la Comisión. En la actualidad cada dirección regional y técnica dispone de un coordinador para los derechos humanos. Cada

⁴ Voir *CGAP phase III strategy (2003-2008): Building financial systems that work for the poor*, janvier 2003.

región realiza análisis sistemáticos de la situación del ejercicio de los derechos humanos, y se ha preparado un programa de formación. En relación con la última edición del *Informe sobre el Desarrollo Humano Mundial*, titulado "Hacer que los servicios funcionen para los pobres", el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo resume acertadamente la evolución del Banco: *"The report considers a Human Rights approach, emphasizing equality in dignity and equality in opportunity, a valuable complement to economic analysis. It consequently states that Governments are responsible for making services work for poor people, since human rights are the responsibility of States and citizens. We welcome this breakthrough about human rights that NGOs had been requesting for a long time and hope that future reports will build on it."* (El informe considera que un enfoque basado en los derechos humanos, que destaque la igualdad en la dignidad y la igualdad de oportunidades, es un valioso complemento del análisis económico. Considera, por consiguiente, que los gobiernos tienen la obligación de dar a los pobres acceso a los servicios, ya que los derechos humanos son responsabilidad del Estado y de los ciudadanos. Acogemos con satisfacción este importante avance en la esfera de los derechos humanos que las organizaciones no gubernamentales venían reclamando desde hacía largo tiempo y espera que los futuros informes continúen en esta tónica.)

63. La Experta independiente recomienda que se atribuya mayor importancia a la unidad de derechos humanos en el Banco Mundial, en enlace con los servicios de fomento social y de género.

64. Conviene también ir con cuidado, no sea que la simplificación de los procedimientos que se ha pedido con frecuencia a la Junta de Gobernadores del Banco Mundial, oculte en realidad una voluntad de no avanzar en cuestiones vinculadas con los derechos humanos. Simplificar demasiado puede ser peligroso, si lo que se quiere es evitar todo marco vinculante. El papel de la Junta de Gobernadores es fundamental para que el Banco evolucione en dirección a los derechos humanos; puede ser útil fortalecer, en los gobiernos, las relaciones entre el ministro responsable de los derechos humanos, el ministro de relaciones exteriores y el ministro de hacienda, así como con los parlamentos de los países en cuestión para que las críticas formuladas sean transmitidas por el ministro responsable de las relaciones con el Banco. Asimismo debe ampliarse la parte correspondiente a los países más pobres en los derechos de voto. El desarrollo de la red internacional del Banco Mundial y los parlamentos es un acontecimiento positivo.

65. Teniendo en cuenta la diferencia cultural entre el personal del FMI y las personas que viven en la pobreza extrema, la Experta independiente recomienda al FMI que se celebren encuentros con miras a comprobar que las poblaciones pobres participan efectivamente en el proceso que desemboca en la estrategia de la lucha contra la pobreza y que, si han sido consultadas, sus peticiones no vayan siendo desestimadas progresivamente en las etapas ulteriores del proceso. ATD Cuarto Mundo ha descrito acertadamente un sentimiento, que la Experta independiente comparte, en cuanto a los métodos más atentos con la población que debe aplicar el personal del Banco Mundial y el FMI cuando actúe en los países beneficiarios.

66. En consecuencia, para la Experta independiente conviene:

- a) Integrar los derechos humanos en los análisis del impacto en la pobreza y la situación social y en las evaluaciones sociales de las instituciones financieras internacionales;**

- b) Determinar de forma precisa, para cada país, los criterios útiles para la aplicación de los derechos económicos y sociales en las estrategias de lucha contra la pobreza, en función de las realidades de los países en cuestión;**
- c) Profundizar las relaciones entre los responsables de las instituciones financieras internacionales y los responsables de los derechos humanos en las Naciones Unidas;**
- d) Poner en funcionamiento una nueva generación de estrategias de lucha contra la pobreza más completas y participativas, como se recomienda en una obra reciente⁵.**

67. Por último, para estabilizar los progresos logrados por las instituciones financieras internacionales en lo tocante a la necesidad de tener en cuenta los derechos humanos y, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales, la Experta independiente recomienda que la obligación de tener en cuenta estos derechos se integre claramente en los textos fundamentales del FMI y del Banco Mundial. Concretando así una visión coherente de su función y aclarando sus objetivos, los estatutos se podrían modificar de la siguiente forma:

- i) En los estatutos del FMI, añadir al apartado ii) del artículo I y al apartado i) de la sección 1 del artículo IV la expresión "en el respeto de los derechos humanos y en, particular, los derechos económicos y sociales";**
- ii) En los estatutos del Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), añadir al apartado iii) del artículo I y al apartado b) de la sección 5 del artículo III "en el respeto de los derechos humanos y, en particular, los derechos económicos y sociales".**

Sería conveniente introducir una modificación análoga en los estatutos de la Asociación Internacional de Fomento, otra institución del grupo del Banco Mundial que proporciona créditos a tipos de interés favorables a los países menos adelantados.

VI. LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN EL SUDÁN

68. La Experta independiente ha prestado especial atención al Yemen y el Sudán, dos países de una región del mundo cuya evolución plantea un desafío fundamental. El informe de la misión en el Yemen y las visitas a Argelia efectuadas durante el período muestran que ha mejorado sensiblemente la concienciación de las autoridades respecto de la imperiosa necesidad de establecer y respetar las normas de gobernabilidad, tanto en la esfera pública como en la reglamentación de los mercados. Las prácticas de financiación actuales en diversos países árabes o musulmanes han levantado durante el período estudiado fuertes sospechas que, con frecuencia, se basaban en el desconocimiento de esas prácticas y, a veces, en su falta de

⁵ Mac Darrow, *Between light and shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and international human rights law*, 2003.

transparencia. La Experta independiente examinó el sistema sudanés de recaudación y distribución de la "*zakat*" y ha hecho sugerencias que permitirían al Sudán disponer de un verdadero mapa de la población más pobre que se beneficia de este sistema, pero que tienen que ver también con la estrategia de lucha contra la pobreza en preparación. La Experta recomienda que se aliente a las instituciones financieras internacionales y al PNUD a continuar su análisis de los métodos islámicos de financiación que puedan resultar útiles para el desarrollo (banco islámico y microfinanzas islámicas como se aplican en el Yemen, por ejemplo, *waqfs* de beneficencia) o de transferencia de fondos ("*hawala*"), a fin de crear posibilidades de dedicar una parte de estos capitales al servicio de una lucha eficaz contra la pobreza material e intelectual en los países en cuestión. En efecto, durante el mismo período el PNUD y el Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social (FADES) publicaron, primero en 2002 y después en 2003, un informe preocupante, en que se señala la tendencia a la reducción del nivel de educación y el acceso al conocimiento en la región árabe. La Experta independiente está de acuerdo con los autores del informe en cuanto a la situación de la mujer, que debe ser examinada por los responsables de estos países para determinar lo que queda por hacer. Está convencida de que los progresos en esta región, incluso en la lucha contra la pobreza extrema, se plasmarán en la mejora de los derechos de la mujer y su papel en la sociedad productiva, así como en su acceso a todos los niveles de educación. Arabia Saudita, por ejemplo, ha iniciado reformas que conviene alentar.

La misión en el Sudán: una visión particular de una evolución positiva

69. En noviembre de 2003, la Experta independiente fue invitada a visitar el Sudán, en cumplimiento de su mandato. La situación de guerra dificulta a menudo la aplicación de una verdadera política de lucha contra la extrema pobreza, pero la Experta independiente aceptó la invitación sudanesa en un momento en que el país se concentra en los esfuerzos de paz y en que la comunidad internacional desea que el Sudán emprenda la vía del desarrollo pacífico. La Experta tuvo ocasión de comprobar los intentos del Gobierno sudanés para formular una estrategia de lucha contra la pobreza, en forma provisional, materializando así la utilidad del proceso ya que se obliga al país a adoptar una perspectiva global y, al mismo tiempo, a reorientar los presupuestos militares hacia fines sociales. La falta de estadísticas dificulta la tarea. La iniciativa de paz permite establecer las normas comunes al sur y al norte, en el marco del Mecanismo de Planificación Conjunta, pero las conversaciones apenas están en sus comienzos. El proceso no ha llegado aún a los Estados federados; los presupuestos descentralizados no permiten determinar lo que se gasta realmente en la educación o la salud. En esta etapa sólo algunas ONG participan en la preparación de la estrategia provisional de lucha contra la pobreza, y varias de ellas no están de acuerdo a este respecto. Por otra parte, los contactos con el Banco Mundial y el FMI son constantes. El Ministerio de Hacienda creó una unidad especializada para la preparación del documento.

70. La Experta independiente cree que la preparación de la estrategia de lucha contra la pobreza se beneficia de la participación de todos los servicios con los que mantuvo contactos. La situación de la mujer avanza lentamente, pero se aprecian signos visibles de evolución: debates sobre la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, progresos en la lucha contra las mutilaciones sexuales, de las que se habla abiertamente, y preparativos de ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. El Ministro de Justicia y su colega de Relaciones Exteriores se esfuerzan abiertamente en hacer avanzar el país, en un marco

internacional respetuoso de los derechos humanos. Se está preparando una ley sobre las mutilaciones sexuales y está en debate la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. La Experta independiente recordó la urgencia de ratificar la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, así como de otros instrumentos internacionales (Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional).

71. La Experta independiente mantuvo conversaciones con el consejo de administración de la Cámara de la Zakat, en Jartum, y pudo observar el trabajo realizado en relación con el conocimiento de las poblaciones que viven en la indigencia. La *zakat*, uno de los cinco pilares del islam, es una donación proporcional a la riqueza que recauda la Cámara de la Zakat, destinada a los más pobres, en forma de dinero y alimentos y también muy a menudo de proyectos de desarrollo del transporte y, en el futuro, de construcción de viviendas. Estos administradores son los que mejor conocen la realidad de la pobreza extrema en Jartum. Deberían utilizarse sus conocimientos de forma más sistemática para luchar contra la pobreza extrema, procurando que los fondos de la *zakat* se redistribuyan sin discriminaciones étnicas, religiosas o regionales. El Gobierno sudanés espera que se reanuden las inversiones y cuenta con el crecimiento para eliminar la pobreza mediante la creación de empleos productivos. Merece la pena señalar dos experiencias dignas de encomio: i) el Savings and Social Development Bank, que concede pequeños préstamos para iniciativas privadas, individuales o colectivas, en los pueblos. Este banco merece una mayor capitalización; ii) con el programa para los titulados sin trabajo, que son unos 50.000 en todo el país, se prevé hacer realidad las esperanzas de 20.000 de ellos. Desde mayo de 2003, el programa ha beneficiado a 1.200 titulados, entre otras cosas en forma de donaciones de tierras agrícolas. Además, el Gobierno ha creado la obligación contractual de que las sociedades petroleras financien proyectos de desarrollo en favor de las poblaciones de las regiones de producción. El acuerdo de distribución de la riqueza, que firmó en diciembre de 2003 el Gobierno con la oposición armada del sur del país (el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés, SPLM), asigna una parte de los ingresos del petróleo al desarrollo local. Por otra parte, además de la Cámara de la Zakat, se dedican fondos paraestatales a los sectores más desfavorecidos de la población (jubilados, estudiantes, cajas nacionales de la seguridad social y del seguro medicosocial, proyecto de familias productivas).

72. Tras entrevistarse con la Unión de Mujeres Sudanesas, la Experta independiente se reunió con varias organizaciones no gubernamentales que desarrollan una labor de apoyo a las mujeres, en especial para la formación. Sus responsables se muestran optimistas, aprecian los progresos y han inaugurado un foro de mujeres expertas en asuntos islámicos que ha de ser necesariamente un excelente factor de progreso. La poliginia, la herencia desigual, la edad del matrimonio, los matrimonios forzados son otros tantos temas de debate, pero de forma poco reivindicativa, salvo en el tema de las mutilaciones sexuales.

73. La Experta independiente visitó el Ministerio del Interior y más particularmente el Servicio de Documentos de Identidad. El programa actual sigue siendo embrionario, pero funciona bien; se podrá generalizar a varios estados federados y más tarde a todo el país. La Experta desea alentar a los responsables del programa en el Ministerio, pues es difícil obtener financiación suficiente para esta medida básica de seguridad, y también de derechos humanos. La Experta independiente pide a la comunidad internacional que participe en el programa del registro civil, dentro del conjunto de las medidas que se habrán de financiar en cuanto se firme el acuerdo de

paz. El registro civil unificado es, en efecto, una institución muy importante del Estado que puede evitar los fraudes y la trata de seres humanos. Con las tribus hay dificultades, pero las mujeres tienen su propio documento sin restricción alguna. El objetivo es informatizar los centros de distribución en 120 localidades de 14 *wilayas*. También conviene contar con una unidad administrativa para los campamentos de desplazados. Ello supone dotar al Ministerio de equipo para que pueda expedir certificados de nacimiento, documentos de identidad, libros de familia y certificados de matrimonio y defunción para toda la población del país (el costo estimado es de 45 millones de dólares de los EE.UU.).

74. La Experta independiente apreció una gran disponibilidad de los interlocutores oficiales y de las ONG con los que mantuvo contactos, y recomienda que:

- a) **Las autoridades sudanesas sigan promoviendo el papel de la mujer en la sociedad y ayuden a las mujeres a asumirlo. A corto plazo pueden darse dos señales positivas:**
 - **prohibir las mutilaciones sexuales; respecto a este problema se lleva a cabo un trabajo encomiable, y esta medida pondría al Sudán en conformidad con una política necesaria en África;**
 - **ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer al término del debate actual;**
- b) **Se fomente la concesión de microcréditos por parte del Savings and Social Development Bank, alentando su recapitalización; se dote a la Cámara de la Zakat, cuya actividad beneficia realmente a los pobres, de un estatuto oficial para poder determinar los beneficiarios y disponer así de datos exactos sobre la pobreza extrema;**
- c) **Prosigan los esfuerzos emprendidos en relación con la estrategia provisional de lucha contra la pobreza, sin vacilar en asociar al mayor número posible de ONG interesadas;**
- d) **Las organizaciones internacionales y los organismos de las Naciones Unidas: apoyen los esfuerzos del Gobierno sudanés para actualizar un registro civil completo (en el norte y en el sur) que permita financiar la distribución de documentos oficiales a las poblaciones de refugiados, desplazados y sedentarios de todo el país;**
- e) **Se apoyen los esfuerzos de recapitalización del Savings and Social Development Bank; se fomenten los proyectos de apoyo al empleo de los titulados sin trabajo;**
- f) **La Unión Europea ponga en marcha su plan de acción en el Sudán, integrando en él su programa de refuerzo del registro civil, reforzando el papel de las mujeres sudanesas y alentándolas a atreverse a iniciar proyectos.**

75. La Experta independiente está convencida de que la esperada firma de un acuerdo de paz deberá ir seguida de una presencia de las Naciones Unidas, tanto para la aplicación de la

estrategia de lucha contra la pobreza como para la realización de todos los derechos humanos, incluidos los económicos, sociales y culturales y todo lo que pueda fortalecer el papel de la mujer en la sociedad.

VII. CONCLUSIONES

76. Algunas de las recomendaciones del presente informe, que se resumen en el capítulo II, se han desarrollado en la medida en que la Experta independiente estimaba que eran pertinentes para el mandato que le confirió la Comisión: se trata de recomendaciones relacionadas con el FMI y el Banco Mundial, de la recomendación sobre las prácticas de descentralización y de la recomendación sobre los sistemas de registro civil. Las prácticas financieras de la cultura islámica constituyen ejemplos originales de lucha contra la pobreza extrema y la Experta independiente los considera dignos de interés para matizar una idea que, a veces, es reductora de esta cultura y de los que la viven.

77. La Comisión deberá dedicar todavía muchos esfuerzos a la lucha contra los aspectos más negativos del 11 de septiembre de 2001, entre los cuales cabe incluir el recrudecimiento del racismo en múltiples formas y el cierre de fronteras de los países más ricos a las poblaciones migratorias, cuya voluntad de buscar oportunidades allí donde está la riqueza ha aumentado sin cesar durante el mandato de la Experta independiente. La Organización Internacional para las Migraciones tiene debidamente en cuenta esta presión que empuja a la migración.

78. Sólo los gobiernos conscientes de su papel y de sus responsabilidades públicas hacia sus ciudadanos pueden aplicar políticas reales de lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema. El mercado y los mecanismos de crecimiento económico pueden crear las condiciones para ello, pero nunca podrán lograr las políticas verdaderas de proximidad y de escucha que las poblaciones más pobres necesitan. En consecuencia, la responsabilidad de los Estados y de los gobiernos es fundamental. Se trata aquí de opciones políticas que deben restablecerse en su valor social esencial, no avergonzándose de hablar de opciones políticas sino, muy por el contrario, reivindicándolas por lo que son: elecciones racionales hechas por representantes democráticamente electos de una mayoría que decide dedicar recursos a aumentar el nivel de vida de las poblaciones que viven en la pobreza extrema para que puedan recobrar su dignidad. En la actualidad, demasiados países no responden todavía a este imperativo, pero en total, en los últimos seis años la tendencia es positiva, y eso es lo que importa.

79. Este informe no tiene por finalidad criticar las profecías de guerra entre pobres y ricos, pero una cosa es segura: en todos los países visitados, los pobres saben cómo viven los ricos; conocen mejor de lo que algunos creen los intereses que mueven las guerras y quiénes se benefician de ellas; poco a poco adquieren ellos también una conciencia mundial. ¿Por qué, no iban, pues, a reivindicar la cuota normal de felicidad que un nivel de vida decente permite obtener? El reto de los próximos años residirá en nuestra forma de tratar los conflictos y las reivindicaciones justificadas de las poblaciones más pobres. El conflicto, cuando revela una verdadera relación de fuerza pero no de violencia y permite entablar una real negociación, es la única verdad social, muy alejada de los informes y las reuniones de la comunidad internacional. Las poblaciones pobres, por su conocimiento del mundo que hoy está a su alcance, tienen la posibilidad de exigir un reajuste de las prioridades y los recursos de este mundo. ¿Podemos esperar?

ANNEXE

Tableaux récapitulatifs des réponses reçues aux questionnaires de l'experte indépendante

Tableau 1. Réponses reçues aux deux questionnaires de l'experte indépendante

1. Albanie	État civil	Anglais
2. Algérie	État civil + décentralisation	Français
3. Allemagne	État civil + décentralisation	Anglais
4. Argentine	État civil + décentralisation	Espagnol
5. Azerbaïdjan	État civil + décentralisation	Russe
6. Belize	État civil	Anglais
7. Chili	État civil + décentralisation	Espagnol
8. Chypre	État civil + décentralisation	Anglais
9. Colombie	État civil + décentralisation	Espagnol
10. Costa Rica	État civil + décentralisation	Espagnol
11. Croatie	État civil + décentralisation	Anglais
12. Danemark	État civil	Anglais
13. Dominique	État civil	Anglais
14. El Salvador	État civil + décentralisation	Espagnol
15. Émirats arabes unis	État civil	Arabe
16. Espagne	État civil	Espagnol
17. Fédération de Russie	État civil	Russe
18. Ghana	État civil + décentralisation	Anglais
19. Guyana	État civil + décentralisation	Anglais
20. Haïti	État civil + décentralisation	Français
21. Italie	décentralisation	Anglais
22. Kazakhstan	État civil + décentralisation	Russe
23. Kenya	État civil	Anglais
24. Liban	État civil + décentralisation	Arabe
25. Lituanie	État civil	Anglais
26. Luxembourg	État civil	Français
27. Maroc	État civil + décentralisation	Français
28. Maurice	État civil + décentralisation	Anglais
29. Mexique	État civil + décentralisation	Espagnol
30. Népal	État civil + décentralisation	Anglais
31. Nicaragua	État civil + décentralisation	Espagnol
32. Oman	État civil + décentralisation	Arabe
33. Panama	décentralisation	Espagnol
34. Qatar	État civil + décentralisation	Arabe
35. République arabe syrienne	État civil + décentralisation	Arabe
36. République démocratique du Congo	État civil + décentralisation	Français
37. République tchèque	État civil + décentralisation	Anglais
38. Roumanie	Décentralisation	Anglais
39. Rwanda	État civil + décentralisation	Français
40. Slovénie	État civil + décentralisation	Anglais
41. Soudan	État civil	Arabe
42. Togo	État civil + décentralisation	Français
43. Trinité-et-Tobago	État civil + décentralisation	Anglais
44. Uruguay	État civil + décentralisation	Espagnol
45. Venezuela	État civil + déclaration de Margarita-OEA	Espagnol
46. Yémen	État civil	Arabe
Frente Social (association équatorienne)	Décentralisation	Espagnol

Tableau 2. La décentralisation vue par les États

	Haïti	Algérie	Maroc	Mexique	Panama	Slovénie	Uruguay	Venezuela	Népal	Costa Rica	Nicaragua
Décentralisation satisfaisante ou pas	Non	Non	Presque (articulation faible)	Non	Non	Non	Non	–	Début du système	Non	Oui (améliorable)
Décentralisation à approfondir ou pas	Oui	Oui (très fort)	Oui	Pas nécessairement	Oui	Oui (introduction du niveau entre ville et État)	Oui	Oui	Oui	Oui (très fort)	Oui
Compétences prioritaires pour la décentralisation	Supervision des services collectifs publics décentralisés	Environnement, services sociaux, eau, habitat, santé	Emploi, services sociaux	Eau, environnement en partie, éducation en partie, gestion des problèmes sociaux	Services sociaux locaux, justice familiale, contrôle urbain, sécurité, urbanisme	Environnement, urbanisme, transports	Eau, électricité, éducation (sauf investissements)	Emploi, eau, services sociaux, éducation, santé	Éducation de base, santé primaire, agriculture, égouts	Politique sociale, eau, aménagement du territoire, égouts	Planification du territoire, gestion des problèmes sociaux, éducation, bâtiments publics
Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Oui	Oui (soutien aux associations)	Non	Non	Non	–	Oui	Oui	Oui (relativement)	Non	Oui
Moyens financiers pour la décentralisation	Insuffisants	–	Insuffisants	Grande différence selon les États	Insuffisants	Suffisants (35 % de la taxe sur le revenu)	Insuffisants	Insuffisants	Insuffisants	Insuffisants	Oui
Service état civil dans la ville		Oui	Oui	Oui		Oui		–	–	–	
Partenariat avec une autre ville		Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	–	–	–	

Tableau 2. La décentralisation vue par les États (suite)

	Allemagne	Argentine	Chili	République démocratique du Congo	Guyana	Kazakhstan	Maurice	Roumanie	Équateur (association Frente Social)	El Salvador	République tchèque	Croatie
Décentralisation satisfaisante ou pas	Oui	A améliorer	Oui, mais perfectible	Non (étouffement local)	Oui	Oui	Non	Oui	Non	Oui	Oui	Oui
Décentralisation à approfondir ou pas	Oui	Oui	Oui	Oui (très fort)	Oui	Oui	Oui	Oui (loi de 2001)	Oui	Oui	Oui	Oui
Compétences prioritaires pour la décentralisation	Affaires sociales, lutte contre la pauvreté, éducation	Affaires sociales	Égouts, affaires sociales, éducation, lutte contre la pauvreté	Éducation, environnement, lutte contre la pauvreté	Environnement social	Social, emploi, microcrédit, éducation	Propreté, lutte contre la pauvreté, logement, sports, gestion des bâtiments	Affaires sociales au sens large	Social	Eau, santé, éducation	Social	
Confiance des population pauvres dans la décentralisation	Oui	Oui	Oui (élections régulières)	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui (élections régulières)	Non	Non
Moyens financiers pour la décentralisation	Oui, mais pas de taxes levées par les villes	Non	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Oui
Service d'état civil dans la ville	Oui	Oui	–	Non	–	Oui, livret de famille	Oui	Oui	–	–	–	–
Partenariat avec une autre ville	Oui		–	Oui	–	–	–	–	–	–	–	

Tableau 2. La décentralisation vue par les États (*fin*)

	Chypre	Colombie	Ghana	Italie	Liban	Oman	Qatar	République arabe syrienne	Togo	Kazakhstan
Décentralisation satisfaisante ou pas	Oui	Amélioration à poursuivre	Oui, en progrès	Oui	Débat en cours pour entamer le processus	Oui	Oui	Oui	Amélioration à poursuivre	
Décentralisation à approfondir ou pas	Oui	Oui	Oui, pour renforcer la participation	Oui	Certainement, échelon entre municipalités et gouvernement central indispensable	Oui, si les citoyens en bénéficient	Oui		Oui, pour renforcer démocratie et promouvoir développement local	Oui
Compétences prioritaires pour la décentralisation	Sélection en cours		Inadaptée pour électricité et infrastructures	Assistance aux pauvres et aux groupes vulnérables	Débat en cours	Politiques sociales, éducation, santé, infrastructures	Politiques sociales, aide aux plus pauvres, éducation	Responsabilités partagées sauf pour les grandes infrastructures		Politiques sociales, cartes pour familles pauvres
Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Pas de responsabilité directe		Partielle		Partielle	Oui, contacts étroits	Oui	Oui, représentation dans les conseils locaux garantie	Oui, mais souhait d'assistance plus élevée	
Moyens financiers pour la décentralisation	Insuffisants	50 % des investissements sociaux effectués au niveau local	Insuffisants	Acceptables	Imprévisibles de la part du gouvernement central, bons pour la coopération internationale	Oui, avec contributions volontaires en faveur des pauvres	Oui	En général oui, aide fournie en cas de déficit des budgets locaux	Insuffisants	

Pays	Décentralisation satisfaisante ou pas	Décentralisation à approfondir ou pas	Compétences prioritaires pour la décentralisation	Confiance des populations pauvres dans la décentralisation	Moyens financiers pour la décentralisation
Trinité-et-Tobago	Oui	Oui	Électricité, eau, éducation	Non	Non
Azerbaïdjan	Oui	Oui	Problèmes sociaux, eau, infrastructures	Élargissement des conseils municipaux y contribuera	Non

Tableau 3. Comparaison de la mise en œuvre de l'état civil dans le monde

Pays	Méthode en cours	Femmes	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses	Satisfait ou non	Rénovation ou non dans les deux ans	Bonne coopération du service statistique	Intérêt d'une assistance technique à ce sujet	Base bilatérale déjà en cours
Azerbaïdjan	Émission centralisée, Ministère de la justice	Oui, le nom de la mère est inscrit deux fois	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation en cours, nouveau réseau d'état civil	Oui	Oui	Fondation Soros
Algérie	– Délai légal pour enregistrement des naissances: 5 jours. – Chef de daïra ou wali.	– Pas de restriction pour les droits aux documents. – L'épouse peut déclarer la naissance. – Autorisation du père pour que la mère ait les enfants sur son passeport.	Oui, les hôpitaux fournissent un document	Oui (1 541 communes)	Administration centrale du Ministère de l'intérieur modernisé. (Il faut de nombreuses années car coût élevé.)	Oui	Oui	–
Belize	– Délai légal de 42 jours. – Administration faible. – Coût.	–	Oui, naissance et décès	Système manuel insatisfaisant	Absolument nécessaire (personnel actuel: 17)	En attente d'un meilleur serveur	Oui	–
Haïti	– Bureau d'officier d'état civil au niveau des communes. – Tribunaux civils.	Aucune restriction pour les jeunes	Oui, mais il faut aller au bureau de l'état civil	Non, insatisfaisant	Absolument nécessaire	Oui (personnel sous-qualifié)	Oui	–
Lituanie	– Bureau municipal de l'état civil (pas de coût). – Service de migration dans les commissariats pour les passeports.	Aucune restriction	Oui, certificats hôpitaux vers l'officier de l'état civil. Pas de référence de religion.	Oui	En cours depuis 1995; en 2003, nouveaux ordinateurs	Oui	Oui	–
Luxembourg	– Bourgmestres et officiers d'état civil. – Passeport par le Ministère des affaires étrangères.	Aucune restriction, y compris pour l'enfant naturel	Non	Oui	Non	Oui	Non	–
Népal	<i>Village development committees or municipalities</i>	– Déclaration par le chef de famille ou l'homme le plus âgé. – Divorce peut être demandé par chacun des époux.	Oui, certificats sont fournis vers l'autorité locale	Non	Oui, mais manque de moyens financiers, pas de programme de modernisation	Très faible	Oui, mais pas de moyens	–

Allemagne	Registres municipaux	Aucune. Nom du père peut être indiqué mas pas obligatoire.	– Certificat de l'hôpital obligatoire. – Pas de valeur acte religieux.	Oui	Oui, effet en 2006 (registres centralisés)	Oui	–	–
Slovénie	– Autorité administrative locale – Passeport Ministère des affaires étrangères.	– Aucune sauf pour les jeunes filles en dessous de 18 ans. – Égalité pour l'enfant naturel.	–	Oui	Mai 2005, nouveau système d'état civil	Oui	Oui	–
Uruguay	– Unité décentralisée du Ministère de l'éducation – Copie Ministère de l'intérieur.	– Aucune. – Nouvelle loi sur le nom du père.	Oui, certificat obligatoire pour l'hôpital	Oui	–	Oui	Oui	–
Nicaragua	– Registres municipaux. – Gratuit. – Cinq jours maximum	Aucune. Nom du père en premier (en cas d'impossibilité, nom de la mère.)	Non	Efforts considérables Reste insuffisant.	Oui, il y a des projets au Conseil supérieur électoral, mais peu de moyens	Oui	Oui	UNICEF
Mexique	Registre d'état civil au niveau du district fédéral	Aucune	Non	Non	Oui	Oui	Oui	–
Costa Rica	– Services d'état civil. Tribunal suprême des électeurs.	Aucune Nouvelle loi pour l'enfant naturel.	–	Oui	–	Oui	Non	–
Argentine	– Service du registre d'état civil. – Police fédérale pour les passeports.	Déclaration de naissance par le père, et exceptionnellement la mère	Oui, certificat de naissance obligatoire pour les hôpitaux.	–	–	–	–	–
Chili	Service état civil (contrôle suivi de la justice). Passeports en trois jours. Nouveau système de cartes d'identité.	– Livret de famille – Pas de discrimination	–	Oui	Nouveau système, y compris pour les îles, pour les cartes d'identité tout à fait moderne.	Oui	Efforts internes	–
République démocratique du Congo	– Pas de délai d'enregistrement des naissances. – Pas de carte d'identité. – Passeport au Ministère des affaires étrangères.	– Aucune. – Une femme peut inscrire ses enfants sur son passeport.	Oui, certificats à l'hôpital. Mariage religieux ou traditionnel doit être déclaré	Non pas de vue globale.	Pas encore (peut être pour les élections)	Non pas étroitement.	Oui	UNICEF Belgique

Danemark	Passeport: <i>local chief constable</i> , contrôle par autorités de police. – Mariage (gratuit). Séparation devant le Ministère de la justice.	Non	Rôle des hôpitaux et des institutions religieuses. Églises font un certificat.	Oui	Nouveau passeport en 2004.	– Oui	–	–
Dominique	Enregistrement dans les trois mois (employés municipaux). Pas de carte d'identité.	Oui (enfants naturels). Les femmes peuvent avoir un passeport, il faut un certificat de naissance.	Oui, certificat est un moyen de vérification mais pas obligatoire.	Non	Oui: projet régional de modernisation et d'informatisation.	Non pas de base commune d'information.	Oui	–
Guyana	Office central d'état civil	Non	Oui(hôpitaux sont centres officiels)	Oui	Oui c'est prévu	Oui	–	–
Kazakhstan	Carte d'identité et passeport (Ministère de l'intérieur)	Aucune	Non	Oui	Oui le Ministère de l'intérieur fera l'informatisation.	–	–	–
Maurice	– 4-5 jours enregistrement à l'officier d'état civil. – Carte d'identité à 18 ans. – Divorce par la Commission suprême.	Oui. (Enfant naturel) mère peut avoir ses enfants sur son passeport seulement avec l'accord du père.	Oui le mariage religieux a des effets civils rites musulmans Pas de rôle des hôpitaux.	–	Modernisation réalisée. Informatisation dans les deux ans.	Oui	Oui	
El Salvador	– Autorités locales pour les naissances et les décès (gratuité). – Carte d'identité par le registre national.	Non –Mais (code de la famille) et (rôle du père). –Autorisation des mariages de mineures d'âge à titre exceptionnel.	Oui, les hôpitaux fournissent les certificats.	Gros efforts depuis 1995	– Registre national a modernisé les pratiques. – 2001: émission d'un document unique d'identité.	Oui	Oui	CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes)
République tchèque	<i>Municipal offices</i> («matrika»)	Non. Enfant naturel.	Oui, les hôpitaux délivrent les certificats. Les mariages religieux sont enregistrés.	Très satisfaisant	–Réorganisation a eu lieu en 2001. Il reste des questions techniques (Schengen) Informatisation n'est pas une priorité.	Oui	Non	–

Croatie	Municipalité pour naissance et décès, et police pour cartes d'identité et passeports	Non. Une femme peut avoir ses enfants sur son passeport.	Oui. Effet religieux dans certains type de mariage, les registres religieux sont valables. Les hôpitaux ont un registre.	Oui	Services sont informatisés. La modernisation est en cours.	Oui Recensement tous les 10 ans	Oui	Union européenne
Albanie	Municipalités et communes pour naissance (sous 30 jours) et mariage. Police pour passeport. Carte d'identité: nouveauté en cours.	Non		Non, sauf pour passeports	La modernisation est en cours. Passeports informatisés	Coopération allemande en cours mais davantage espéré pour informatiser	Non	
Chypre	<i>District officers</i> pour naissance (sous 3 mois), carte d'identité, passeport. Mariages: <i>mariage officers</i>	Non	Obligation de transmettre info	Oui	Informatisation réalisée	Déjà effectuée	Oui mais bases de données distinctes	Oui
Colombie	Bureaux d'état civil (842) sauf pour passeports (Ministère des affaires étrangères)	Non	Projets pilotes	Oui, mais progrès encore requis	En cours	Oui	Oui	Oui
Émirats arabes unis	Naissance: bureaux de santé; carte d'identité et passeport: Ministère intérieur fédéral; mariages: tribunaux religieux.	Oui, au regard de la charia; le passeport est émis avec accord du chef de famille		Oui	Mise en place d'un numéro individuel	Oui, bases connectées en préparation	Oui	
Espagne	Naissance, mariages: bureaux état civil	Non	Non	Oui	Informatisation en cours	Oui, bases distinctes	Oui	
Ghana	Naissance, mariage et décès: bureaux état civil	Non	Non	Couverture naissances et décès: 17 %	Informatisation en cours	Oui	Oui, pour intégrer les bases de données	
Kenya		Non; accord du père requis pour inscription enfant sur passeport de la mère.			Informatisation passeports	Non	Oui	

Liban		Non, accord du père requis pour inscription enfant sur passeport de la mère					Oui	
Maroc	Naissance: bureaux d'état civil	Non, prénom fictif du père pour enfant naturel	Obligations de transmissions pour décès	Oui	Oui	Oui		
Oman	Bureaux d'état civil dans les capitales des gouvernorats sauf pour mariages et divorces, passeports	Non	Oui (Ministères de la santé et de la justice)	Améliorations en cours avec informatisation		Oui	Aucune actuellement	
Qatar	Naissances et décès: bureaux état civil		Oui, les hôpitaux font signalement	Oui	Oui		Oui	
Fédération de Russie	Bureaux d'état civil							
Rwanda	Bureaux d'état civil	Non	Oui, hôpitaux	Non, coordination insuffisante	À long terme	Oui	Oui	
Soudan	Cartes d'identité gratuites pour les pauvres		Oui, hôpitaux	Oui	Oui, informatisation en cours			
République arabe syrienne	Bureaux d'état civil		Oui, hôpitaux, prisons	Oui	Priorité à l'informatisation des passeports, puis de tous les registres depuis 1922, plus numéro national	Oui	Oui	
Togo	Centres d'état civil pour naissances, commissariats pour cartes d'identité	Oui, pas de restriction pour enfant naturel si père inconnu	Oui, hôpitaux	Non	Oui	Oui	Oui	

Trinité-et-Tobago	Bureaux de district pour l'état civil	Oui	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation des archives depuis 1938	Base unifiée	Oui	
Venezuela	Bureaux municipaux, naissance sous 90 jours	Oui	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation prévue	Oui	Oui	
Yémen	Bureaux d'état civil; naissance (500 rials), carte d'identité (505 rials)	Non, interdiction d'enregistrer enfant naturel sauf avec tiers sans mention du nom du père	Oui, hôpitaux	Oui	Informatisation en cours	Oui	Oui	

Tableau 4. Comparaison des objectifs des États en matière d'état civil

Pays	Protection de l'enfance	Protection des petites filles	Connaissance des mouvements de population internes	Répartition ethnique	Situation matrimoniale, mariage, polygamie	Filiation	Droit à l'héritage	Accès aux services sociaux, retraite, etc.	Contrôle des mouvements frontaliers
Algérie	1	1	3	9	9	9	2	4	3
Belize	1	9	3	9	9	4	5	2	9
Haïti	7	8	1	9	2	4	6	3	5
Lituanie	3	4	7	9	5	1	6	2	8
Luxembourg	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Népal	3	5	4	9	8	1	7	2	6
Allemagne	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Slovénie	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Uruguay	1	2	7	8	4	5	6	3	9
Nicaragua	1	2	3	9	9	4	5	6	9
Mexique	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Costa Rica	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Argentine	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Chili	1	2	8	9	4	3	6	5	7
République démocratique du Congo	1	9	2	8	5	4	3	6	7
Danemark	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Dominique	3	8	1	7	4	2	6	5	9
Guyane	1	9	9	9	9	9	9	9	9
Kazakhstan	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Maurice	2	7	8	6	4	1	3	5	9
Salvador	2	3	8	9	6	1	7	4	5
République tchèque	9	9	9	9	9	9	9	9	9
Croatie	1	2	7	9	3	5	6	4	8
Classement des priorités	1 ^{re} priorité	4 ^e priorité	5 ^e priorité	9 ^e et dernière priorité	7 ^e priorité	2 ^e priorité	6 ^e priorité	3 ^e priorité	8 ^o priorité

Tableau 4. Comparaison des objectifs des États en matière d'état civil (*fin*)

Pays	Protection de l'enfance	Protection des petites filles	Connaissance des mouvements de population internes	Répartition ethnique	Situation matrimoniale	Filiation	Droit à l'héritage	Accès aux services sociaux	Contrôle des mouvements frontaliers
Albanie	3		1					2	4
Chypre	1		7	6	5	4	3	2	8
Colombie	1	2	6	7	9	4	5	3	8
Émirats arabes unis	3	4	7	8	6	1	5	2	9
Ghana	2	7	6	9	8	3	4	1	5
Kenya	1								
Maroc			4		5		3	2	
Oman	5	6	8	9	1	2	4	3	7
Qatar	4					1	2	3	
République arabe syrienne	2	3	7		6	1	5	4	
Rwanda	1		2			3			
Soudan	1		3			2			
Togo	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Trinité-et-Tobago	1	9	2	5	6	4	7	3	8
Venezuela			6	5	4	1	2	3	7
Yémen	1	2	3		4	5	6	7	8