



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/2004/44
7 juin 2004

FRANÇAIS
Original: ESPAGNOL

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME

Sous-Commission de la promotion et de
la protection des droits de l'homme
Cinquante-sixième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

La pauvreté en tant que violation des droits de l'homme*

Document de travail présenté par M. José Bengoa**

Résumé

Le document de travail analyse la pauvreté, en particulier la pauvreté extrême qui entraîne l'exclusion sociale, en tant que violation des droits de l'homme. Il passe en revue diverses initiatives en cours et défend l'idée que la pauvreté traduit un déficit ou un faible développement des aptitudes et des libertés de l'homme. En conclusion, il souligne la nécessité de renforcer les moyens d'action des pauvres en tant que stratégie de lutte contre la pauvreté à mettre en œuvre à partir des droits de l'homme.

* Le document a été présenté en retard aux services de conférence, sans la note explicative exigée par l'Assemblée générale, au paragraphe 8 de sa résolution 53/208 B, en cas de soumission tardive d'un rapport aux services de conférence.

** Les notes sont reproduites dans la langue originale.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
Introduction	1	3
I. LA PAUVRETÉ EN TANT QUE VIOLATION MASSIVE ET PERMANENTE DES DROITS DE L'HOMME	2 – 7	3
II. UN MOUVEMENT CULTUREL EN FAVEUR DES DROITS DES PAUVRES	8 – 11	4
III. PAUVRETÉ, MONDIALISATION ET «GOUVERNABILITÉ»	12 – 36	5
A. Érosion de l'imaginaire de l'intégration sociale et néodualisme	13 – 14	5
B. Mondialisation, répartition des richesses et pauvreté	15 – 17	6
C. Pauvreté, nouveaux acteurs et nouvelles obligations des États	18 – 21	7
D. Coopération internationale et lutte contre la pauvreté	22 – 25	8
E. Pauvreté et «gouvernabilité»	26 – 31	9
F. Mondialisation des droits	32 – 36	10
IV. ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ, CAPITAL SOCIAL ET DROITS DE L'HOMME	37 – 76	11
A. Pauvreté et capital social	38 – 50	11
B. Pauvreté, capacités et pouvoir	51 – 60	13
C. Réduction de la pauvreté et droits de l'homme	61 – 63	15
D. Indivisibilité des droits de l'homme et pauvreté	64 – 66	15
E. Pauvreté, droits et contrôle	67 – 76	16
V. CONCLUSION	77 – 78	18

Introduction

1. Le présent document¹, qui est soumis conformément à la résolution 2003/14 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, entend contribuer à un processus visant à amener la communauté internationale à considérer la pauvreté comme une violation des droits de l'homme et à agir en conséquence. Dans un monde marqué par la violence, les guerres, la pauvreté et la misère d'une grande partie de la population, il pourrait paraître simpliste d'envisager une telle perspective. Cependant, dans ce travail, un effort d'argumentation rationnelle est fait pour ouvrir la voie qui devrait conduire à la construction d'un type de mondialisation et de relations internationales de nature plus humaine. Le Forum social et les travaux de la Sous-Commission, parallèlement à ceux de nombreuses autres institutions², offrent l'occasion et font un devoir d'approfondir cette perspective.

I. LA PAUVRETÉ EN TANT QUE VIOLATION MASSIVE ET PERMANENTE DES DROITS DE L'HOMME

2. La pauvreté constitue le défi éthique majeur de notre monde. Il existe certes d'autres problèmes politiques plus pressants, comme le terrorisme et la paix mondiale, mais le sort des pauvres dans le monde d'aujourd'hui se présente comme un grave problème à long terme dont les conséquences sont extrêmement complexes, et comme un défi éthique par rapport au développement qui est celui de l'humanité au stade actuel de la mondialisation.

3. Sans ignorer les progrès réalisés durant les années 90, il faut bien reconnaître que les indices de pauvreté, loin de diminuer, suivent une courbe ascendante. Le présent travail n'a pas pour objet d'établir un diagnostic de la pauvreté et de faire double emploi avec les rapports et études existant dans ce domaine³. Ce qui importe, c'est de constater tout simplement que la pauvreté se répand, qu'elle va croissant dans certaines régions et pour certains groupes de population, et qu'elle se transforme en une exclusion permanente⁴.

4. La plupart des personnes et des familles qui vivent, par exemple, dans la pauvreté et la pauvreté extrême se trouvent dans les zones rurales d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Pour prendre le cas de l'Amérique latine, la pauvreté extrême augmente inexorablement dans les régions rurales. Dans de nombreux cas, les modes de vie traditionnels ont été en quelque sorte «cassés» par les processus partiels et agressifs de la modernisation, et il en est résulté pour la population un état de grande vulnérabilité. D'immenses étendues de territoire se sont constituées, dans lesquelles les chances sont inexistantes ou des plus réduites. Le Forum social 2004 devra examiner ces situations, qui comptent parmi les plus dures que nous connaissions aujourd'hui. Ces derniers temps, la pauvreté urbaine, en particulier dans les grandes villes, est allée croissante. L'exode rural a jeté des masses de population qui se regroupent à la périphérie des villes du tiers monde et des pays développés, ce qui a modifié le paysage de nombreuses cités qui, il y a peu de temps encore, se flattaient de compter peu de pauvres. Dans de nombreux cas, la pauvreté s'est muée en exclusion permanente: la croissance de l'économie nationale et de l'économie mondiale n'intéresse pas ceux qui sont enracinés dans la pauvreté.

5. Nous traiterons ici de la pauvreté en tant que phénomène massif, structurel et permanent, tant dans le tiers monde que dans les pays développés, des personnes et des familles étant assujetties à des conditions de vie extrêmement rigoureuses par le jeu de forces et de décisions

extérieures qui leur sont étrangères et sur lesquelles elles n'ont généralement aucune prise. Ces cas, qui sont légion dans le monde, nous pouvons affirmer sans risque de nous tromper qu'ils illustrent une violation massive, flagrante et systématique des droits de l'homme.

6. En tout état de cause, la pauvreté constitue certes un déni des droits des personnes qui atteint leur dignité d'êtres humains⁵; toutefois, dans les cas rapportés dans le présent document, on peut affirmer que l'exclusion et ce qu'on appelle la «pauvreté dure» engagent des responsabilités internationales et nationales et impliquent des institutions et des parties prenantes, dans la mesure où il s'agit d'une violation des droits des personnes, eu égard au déni systématique de toute possibilité de jouir des droits inhérents à l'être humain.

7. Ainsi entendue, la pauvreté apparaît comme un fardeau imposé arbitrairement à des personnes et à des masses humaines et constitue une discrimination flagrante dans un monde qui se proclame de plus en plus interdépendant. De ce fait, depuis une dizaine d'années, on entend dire dans les organisations internationales que la misère en particulier et la pauvreté en général sont un déni de tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels, et qu'il en résulte une violation massive des droits fondamentaux de la personne⁶.

II. UN MOUVEMENT CULTUREL EN FAVEUR DES DROITS DES PAUVRES

8. Dans le cadre du présent travail, on se propose de passer à un nouveau paradigme axé sur l'analyse des phénomènes de la pauvreté. On s'est généralement préoccupé jusqu'ici des déficits existant dans le monde des pauvres. Or, cette façon de voir les choses est extrêmement limitée et elle s'avère inopérante dans les programmes d'éradication de la pauvreté. Souvent, ces programmes débordent de compassion et passent à côté des phénomènes mondiaux qui ont été à l'origine, et continuent de l'être, des situations de pauvreté; ils ne font aucun cas de la dignité et des droits des pauvres, car cela supposerait de considérer ceux-ci comme les sujets de violations (comme des «victimes») et d'envisager les processus de lutte contre la pauvreté comme des processus de reconnaissance du droit à réparation et à indemnisation. La perspective des «droits» qui établit un lien entre la pauvreté et les droits de l'homme et la dignité de la personne humaine est celle qui a été adoptée dans le présent document de travail. La pauvreté, qui aboutit en dernière analyse à nier tous les droits fondamentaux de la personne humaine et constitue en ce sens une violation des droits de l'homme, pourrait bien s'avérer être le processus le plus massif de violation dans le monde d'aujourd'hui. Comme l'a affirmé Nelson Mandela au Sommet mondial de Copenhague sur le développement social, la pauvreté «est le visage moderne de l'esclavage», et son abolition et son éradication constituent un devoir pour la société moderne.

9. Dans le présent document, nous appelons l'attention sur la préoccupation croissante que suscite dans toutes les enceintes internationales la croissance de la pauvreté dans le monde. Le document s'inscrit dans un mouvement culturel et social de plus en plus vaste axé tout d'abord sur la prise de conscience du problème et ensuite sur la création d'instruments juridiques internationaux traduisant nettement le refus de la communauté internationale d'accepter la pauvreté comme un phénomène contemporain «naturel» et irrémédiable. Il faut se rendre mieux compte tous les jours du fait que nous ne pouvons considérer la pauvreté comme une conséquence non voulue mais incontournable de la croissance économique, des

investissements, du commerce international, des activités financières et des politiques de modernisation. En proposant l'adoption solennelle par les États d'une déclaration internationale sur «la pauvreté et les droits de l'homme» dans laquelle, entre autres, la pauvreté et les situations de pauvreté extrême seraient envisagées comme une violation des droits de l'homme, on fait un premier pas sur la voie de l'éradication de ce phénomène et l'on fait appel, sur le plan juridique, aux différents acteurs, privés, publics, nationaux, internationaux et financiers qui jouent un rôle dans ces processus.

10. L'établissement d'un niveau plus élevé d'engagements et d'obligations de la communauté internationale devrait sans doute permettre de résoudre la contradiction existant entre les décisions que prend le système économique financier sur les plans national et, surtout, international et les politiques sociales de lutte contre la pauvreté. La plupart du temps, les politiques sociales de lutte contre la pauvreté sont l'«ambulance» qui emmène les victimes des mesures de politique économique. Par ailleurs, une perspective axée sur les droits inscrit les programmes humanitaires et dits «philanthropiques» dans un cadre dynamique en mettant en question la dépendance et la subordination induites par de nombreux programmes caritatifs qui s'efforcent d'atténuer les conséquences non prévues des décisions ou non-décisions économiques et financières⁷. Cette perspective axée sur les droits appréhende le phénomène de la pauvreté sous l'angle de l'économie et de l'éthique, c'est-à-dire en partant des décisions que prend le monde des affaires et de celles prises ou attendues sur le plan juridico-politique.

11. Comme cela a été dit dans différentes enceintes, il faut aborder l'étude de la pauvreté de façon globale. Il s'agit, d'une part, de ne pas occulter les causes de «la production de la pauvreté», causes qui, non contentes de reproduire les conditions de la pauvreté, produisent de «nouveaux pauvres», et, d'autre part, de ne pas concevoir les programmes et mesures d'éradication de la pauvreté à l'écart de l'ensemble des phénomènes économiques, sociaux et culturels, et militaires également qui suscitent celle-ci et en rendent compte. En définitive, cette perspective ouvre aux pauvres et à leurs organisations la voie de la participation, de l'égale dignité, de l'autogestion des ressources, de l'exercice du pouvoir et des droits fondamentaux, et c'est bien là l'unique voie qui permettra de vaincre la pauvreté.

III. PAUVRETÉ, MONDIALISATION ET «GOUVERNABILITÉ»

12. Quand on parle de la pauvreté moderne, de celle qui voit le jour et se perpétue dans la période actuelle de la «mondialisation», il faut être précis.

A. Érosion de l'imaginaire de l'intégration sociale et néodualisme

13. La «croissance économique possible» est devenue à l'époque de la mondialisation l'horizon imaginé par la plupart de nos sociétés et de ceux qui les dirigent. Dans un tel horizon, l'«imaginaire de l'intégration sociale» s'est dilué, voire a disparu. Ce qui caractérisait la politique et la culture civique de la plupart des sociétés du premier monde, du second monde et du tiers monde jusqu'au milieu du XX^e siècle et dans les années qui ont suivi, c'était l'imaginaire de l'intégration sociale. Les gouvernements estimaient qu'il était à la portée de leurs pays de réaliser l'intégration sociale, d'atteindre des niveaux raisonnables d'égalité, de concevoir des systèmes de protection équitables et adaptés, de mettre en place des sociétés stables et des États forts, en d'autres mots de faire de la politique un système de communication capable d'unifier des sociétés complexes et de natures diverses. De tels idéaux, que l'on partageait de part

et d'autre durant la guerre froide, se sont dissous et ne se rencontrent guère aujourd'hui, à l'aube du XXI^e siècle. L'imaginaire de l'intégration s'est dissous. La «croissance économique possible», qui se caractérise par une sorte de «néodualisme» structurel, engendre une société dans laquelle un secteur de l'économie et de la population prospère, tandis que l'autre se morfond dans l'attente ou doit tout simplement se contenter des miettes que parviennent à lui distribuer la politique sociale et les organismes caritatifs.

14. L'érosion de l'imaginaire de l'intégration sociale est peut-être le phénomène le plus important survenu durant la phase actuelle de la mondialisation, et elle est fortement ressentie dans l'hémisphère Sud. Aux yeux des élites, la croissance économique et le développement sont possibles, mais ils ne parviendront pas à «entraîner» l'ensemble des exclus. L'exclusion devient un phénomène permanent et l'on se met à l'envisager comme faisant partie de la «nature des choses». La charité et la philanthropie en viennent à se substituer à la «justice sociale».

B. Mondialisation, répartition des richesses et pauvreté

15. Les éléments énoncés ci-dessus ne suffiraient pas pour caractériser la pauvreté structurelle si l'on n'y englobait pas les contextes national et international dans lesquels ces phénomènes se produisent. La répartition nationale et internationale des revenus devient de plus en plus âpre et renforce l'érosion des imaginaires égalitaristes et intégrationnistes⁸. Certes, les causes de ce phénomène sont à rechercher dans les processus politiques et économiques de la mondialisation, c'est-à-dire dans les caractéristiques que l'économie mondiale revêt dans le cadre de la mondialisation. Et il ne faut pas perdre de vue que la marge de manœuvre des acteurs économiques nationaux, en particulier des pays du tiers monde, est extrêmement faible, même si l'on reconnaît aux gouvernants, ce qui n'est pas fréquent, une volonté sincère de changement et de transformation. Cela étant, on commettrait une erreur d'appréciation en faisant de la mondialisation le seul facteur d'explication. Il est un second facteur important, c'est la capacité d'articulation nationale et internationale qu'ont, ou que n'ont pas, les États. C'est ce que nous entendons par «gouvernabilité», à savoir la capacité d'un État de promouvoir l'articulation interne de la société («intégration sociale») et une articulation économique, sociale et politique par rapport à l'environnement et au contexte international réel («intégration internationale»). Nous utilisons cette notion dans les deux sens, sans nous borner à la capacité de légitimité que possède un gouvernement vis-à-vis de ses ressortissants, acception généralement utilisée⁹.

16. Un des éléments les plus importants de ce début de siècle, comme l'attestent les manifestations qui se greffent sur chaque réunion «mondialisée», c'est le lien existant entre les décisions qui se prennent au niveau des États et des organismes multinationaux ou multilatéraux en matière de commerce international et les conséquences qui en résultent pour les pays, les régions, les localités et les personnes¹⁰. C'est un fait qu'il y a un écart énorme entre les décideurs et ceux que leurs décisions affectent. Cela est particulièrement ressenti dans le tiers monde où des régions entières voient leur avenir et leurs perspectives de développement conditionnés par des décisions prises très loin d'elles et à leur insu. Le renforcement des plates-formes et instances éthiques de communication de la société civile mondiale, ce qu'on appelle la «mondialisation par le bas», crée un espace de dialogue permettant d'analyser ces aspects clefs qui intéressent la communauté internationale. L'ONU en tant que plate-forme internationale est devenue également, ces dernières années, un espace ouvert au regard critique.

17. La mondialisation s'accompagne de l'apparition, de l'affaiblissement ou du renforcement de nouveaux acteurs¹¹. Un ensemble significatif d'acteurs à vocation éthique s'est entendu, en dehors du cadre d'une organisation particulière, pour exiger l'application des droits économiques, sociaux et culturels dans différents domaines, en particulier celui de la santé. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, à sa vingt et unième session (15 novembre-3 décembre 1999), a fait valoir à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui devait se réunir à Seattle (États-Unis) la nécessité de respecter les droits économiques, sociaux et culturels dans la discussion sur les brevets (voir E/C.12/1999/9). La Convention sur la diversité biologique ainsi que d'autres conventions insistent sur le fait que les droits intellectuels doivent être compatibles avec les droits de la personne et qu'il faut réaliser un transfert de technologies écologiquement durables vers le tiers monde. Tout cela a suscité une prise de conscience croissante de la contradiction existant au niveau international entre les droits de propriété, tels qu'ils ont été discutés et adoptés dans l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, et les accords, conventions et traités relatifs aux droits de l'homme (voir la résolution 2000/46 de la Sous-Commission). C'est là une question essentielle aujourd'hui, aussi bien dans le domaine de la santé que dans celui de l'alimentation, des semences et des connaissances technologiques. Les droits économiques, sociaux et culturels se posent en défenseurs des pays pauvres face à une «mondialisation sauvage». Il s'agit également d'un élément important dont doivent tenir compte les syndicats des pays développés, au vu des nombreuses délocalisations d'industries qui recherchent une main-d'œuvre bon marché et soustraite à la réglementation¹².

C. Pauvreté, nouveaux acteurs et nouvelles obligations des États

18. Le Sommet de Copenhague de 1995 a affirmé que la lutte contre la pauvreté et la promotion de moyens d'existence durables étaient une responsabilité morale, politique et économique des gouvernements nationaux et de la communauté internationale. La Déclaration et celles qui l'ont suivie n'ont pas fait de progrès notables dans la voie de l'établissement de mécanismes permettant de suivre la façon dont cette responsabilité s'exerce et encore moins de l'établissement d'obligations.

19. La désarticulation des sociétés et de leurs économies et le processus complexe de désintégration sociale sont fréquemment la conséquence non prévue de décisions économiques, commerciales et financières prises par des acteurs privés (en collaboration avec des acteurs publics) qui ont souvent autant, voire davantage, de pouvoirs que les États eux-mêmes¹³. La crise de nombreux systèmes d'intégration sociale est grosse de risques de conflit et de violence, et pas seulement en Amérique latine et dans le tiers monde, en réaction à des décisions prises par des organes directeurs soucieux uniquement du bilan économique de leurs entreprises. Cependant, les États adoptent face aux entreprises transnationales un comportement servile, car celles-ci menacent sans cesse de se délocaliser là où on leur offre le plus d'avantages, ou se montrent impuissants. C'est pourquoi il ne paraît pas possible d'envisager une action isolée d'un État, surtout s'il s'agit d'un petit État, et il est nécessaire que des décisions soient prises dans le domaine du droit international multilatéral.

20. En théorie comme en pratique, la nécessité d'assujettir à des codes de conduite les activités des entreprises transnationales, que ces activités soient productives, extractives, commerciales ou en particulier financières, représente un grand défi pour la théorie des droits de l'homme et le droit international. Jusqu'ici, on a parlé exclusivement de la responsabilité qu'ont les États

de protéger les droits de l'homme et de garantir leur jouissance. Il ne fait pas de doute que la mondialisation comporte un scénario différent et de loin plus complexe. Les entreprises transnationales à vocation mondiale se sont approprié les marchés, et un pays, à lui seul, ne saurait être tenu responsable de ce que font ces entreprises. Aussi la communauté internationale doit-elle assumer le fait qu'il existe de nombreux acteurs de la mondialisation et, partant, de nombreuses responsabilités. Le combat mené par de nombreux secteurs non gouvernementaux en faveur d'un code de conduite obligatoire pour les entreprises transnationales et d'un tribunal ad hoc pouvant connaître des violations d'un tel code nous paraît de la plus haute importance.

21. Une perspective axée sur les droits devrait modifier de telles situations dans lesquelles les obligations revêtent un caractère volontaire et ne sont pas assumées purement et simplement.

D. Coopération internationale et lutte contre la pauvreté

22. Les changements et les transformations que connaît la coopération internationale s'inscrivent au nombre des caractéristiques de la mondialisation en cours. Les instances étatiques de développement se trouvent en concurrence avec les instances multilatérales publiques et les organisations à caractère privé ou non gouvernemental, en particulier celles qui ont un caractère philanthropique¹⁴. On a vu apparaître, ces dernières années, des organisations puissantes qui mobilisent d'énormes ressources. Globalement parlant, on a assisté dans les 10 années qui ont suivi la fin de la guerre froide à un ralentissement de la coopération internationale pour le développement et à l'essor de la coopération à caractère humanitaire et philanthropique.

23. L'engagement pris par la communauté internationale de consacrer à la coopération 0,7 % du produit national brut (PNB) des pays industrialisés, les stratégies dites de 20/20, les promesses et engagements de réduire la dette extérieure et autres formules de ce genre sont demeurées lettre morte ces dernières années, ou alors les initiatives ont été extrêmement partielles. La plupart n'ont pas survécu à la diminution des ressources consacrées à la coopération internationale. L'hémisphère Sud prend de plus en plus conscience que la coopération internationale du temps de la guerre froide, qui était censée traduire de la bonne volonté et qui était abondante, revêtait un caractère strictement politique ou géopolitique. La menace une fois disparue, cette aide a diminué et, dans certains cas, elle a disparu.

24. De nos jours, l'aide humanitaire prend une importance croissante et l'on voit se former des chaînes d'aide lors de catastrophes, de cataclysmes naturels et, en particulier, de crises politiques et d'éruptions de violence. Souvent, cette aide internationale revêt une connotation politique et elle est utilisée comme moyen de pression. Souvent aussi, les méthodes employées pour concrétiser l'aide internationale pèsent sur le développement ultérieur du pays ou de la région.

25. De nombreux organismes de coopération internationale ont tendance à imiter ou à reprendre à leur compte les méthodes d'action des sociétés privées et, en particulier, des sociétés transnationales. On exige des projets de coopération une «rentabilité sociale», à l'instar des investissements des entreprises. Les méthodes de travail privilégient les objectifs que chacun se fixe à lui-même par rapport aux décisions participatives des groupes bénéficiaires d'une pareille coopération. On note avec intérêt le fort sentiment de frustration que suscite dans les organismes de coopération européens et nord-américains l'absence de résultats en matière de développement et de coopération, comme si l'on supposait que les réussites et les échecs dépendent exclusivement des décisions prises dans le cadre des projets et non de processus globaux

beaucoup plus vastes. De nombreux observateurs constatent avec une profonde amertume, «depuis le Sud», non seulement la diminution des fonds alors que les pays riches connaissent une croissance économique soutenue, mais également le scepticisme des donateurs, qui doutent que l'on s'attaque aux causes de la pauvreté et qu'on est à la recherche de solutions créatives¹⁵.

E. Pauvreté et «gouvernabilité»

26. Pour un pays désireux de relever avec succès le défi de la mondialisation, rien n'est pire que d'avoir à le faire sans l'appui de structures étatiques solides, avec un État faible, corrompu, dans lequel le respect de la légalité n'est pas assuré, et qui ne peut compter sur des partis politiques ni sur des structures bureaucratiques capables de gérer le système et de veiller à sa «gouvernabilité».

27. Pris par la fièvre des privatisations, les organismes internationaux ont proposé, voire imposé, le «moins d'État», c'est-à-dire la diminution du rôle central de l'État dans la modernisation et la croissance économique. Cette prescription a été appliquée sans connaître la maladie dont souffrait le patient. De son côté, la coopération internationale a souvent marqué de la défiance à l'égard des structures étatiques et contribué à affaiblir les systèmes de pouvoir local.

28. La crise qu'a connue l'Argentine est symptomatique. On ne laissait pas de s'interroger sur le point de savoir s'il s'agissait d'une crise économique ou d'une crise politique. À n'en pas douter, la crise a eu des conséquences économiques, mais il s'agissait essentiellement d'une crise politique, comme cela est apparu la dernière année, lorsqu'une série d'indicateurs sont redevenus positifs et qu'on a entrepris de relever les structures du gouvernement fédéral. Les structures de l'État avaient été sapées, la corruption avait fait place à l'incrédulité, les partis politiques s'étaient avérés incapables de jouer leur rôle de courroie de transmission entre la population et l'État, et la démocratie s'était effondrée. La crise avait entraîné la ruine de l'économie. En Afrique, les pays les plus pauvres ne sont pas nécessairement ceux qui manquent le plus de ressources, mais ceux qui ne peuvent compter sur une classe dirigeante respectée, dans lesquels l'État s'est dissous et où, de ce fait, règne le chaos social.

29. L'éradication de la pauvreté passe nécessairement par la «gouvernabilité» et, partant, par le renforcement des instances politiques. La capacité d'un pays de s'insérer dans le processus de mondialisation, avec ce qu'il a de positif et de négatif, est conditionnée par l'existence ou l'absence d'un système étatique, d'une élite politique, d'un système de partis, d'institutions capables d'instaurer un équilibre entre les conditions structurelles du monde et d'une économie mondialisée et les besoins de la population. On a peine à imaginer comment un pays du tiers monde aux prises avec de fortes dissensions internes, ne disposant pas de partis politiques solides et respectés, et affligé d'une classe dirigeante corrompue pourrait s'engager avec succès dans la lutte contre la pauvreté.

30. À cela viennent s'ajouter des facteurs d'une importance capitale, comme la probité de l'État et de ses fonctionnaires appelés à gérer les fonds publics. Il existe un lien direct entre la corruption et la pauvreté, l'appropriation induite de fonds considérables se faisant directement au préjudice des plus pauvres, qui ne peuvent de ce fait obtenir de l'État les prestations et services qui les aideraient à «s'en sortir».

31. L'enseignement le plus important peut-être qui se dégage d'une décennie de «mondialisation sauvage» comme celle que nous avons connue depuis la fin de la guerre froide, c'est qu'il existe un lien étroit entre les facteurs extérieurs («la mondialisation») et les facteurs intérieurs («la gouvernabilité»). On ferait preuve de partialité et on commettrait une erreur en imputant tous les maux qui affligent nos pays à l'une ou à l'autre de ces séries de facteurs.

F. Mondialisation des droits

32. Rien de ce qui est affirmé dans le présent document ne saurait être vraiment pris au sérieux en l'absence d'un processus de «mondialisation des droits». Heureusement, la mondialisation économique, le développement et l'expansion du commerce international et des communications ont déclenché également un processus toujours plus poussé de «mondialisation par le bas», à la faveur duquel les normes régissant les droits de la personne se mondialisent également, autrement dit deviennent universelles. Non que les droits de l'homme s'imposent universellement, mais il est certain que leur connaissance en tant que cadre ou horizon de vie souhaitable s'est considérablement développée ces dernières années ou décennies.

33. Ce n'est pas la première fois dans l'histoire des hommes que, parallèlement à l'essor des échanges et de l'exploitation économique et au triomphe partiel des intérêts les plus mesquins et spoliateurs, apparaissent des processus, silencieux dans un premier temps, de mise en place de nouvelles libertés. Les mêmes navires qui étaient chargés autrefois de marchandises et qui ont plus d'une fois mis à sac les colonies transportaient également des écrits et les idées nouvelles de liberté et de démocratie qui sont à l'origine du monde postcolonial et ont imprimé un tour nouveau au XX^e siècle. Aujourd'hui, l'Internet et la télévision mettent en communication non seulement les partenaires du monde des affaires, mais également ceux qui ont à cœur et pour vocation de défendre les droits de l'homme.

34. Il y a encore peu d'années, il eût été impensable d'envisager la création de la Cour pénale internationale, les droits de l'enfant, les traités contre la torture et les nombreuses autres conventions qui influent sur les événements et les comportements qu'on observe dans de nombreux pays. Grâce à la mondialisation des communications, ce qui se passe dans un endroit donné est souvent connu presque instantanément par une grande partie de la planète.

35. La mondialisation des droits est le versant nécessaire et déterminant de ce que M^{me} Mary Robinson, ex-Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, a appelé la «mondialisation à visage humain», pour l'opposer à la notion de «mondialisation sauvage» que nous avons utilisée et qui a prédominé ces 10 dernières années.

36. Aujourd'hui, le renforcement du droit international des mécanismes et instruments du système international des droits de l'homme est le seul moyen qui s'offre pour modifier le cap d'un système qui enchaîne de vastes secteurs de l'humanité à la misère. Il s'agit d'un processus de longue haleine et certes complexe, mais on ne peut douter qu'il s'agit là du cap à suivre, en dépit de tous les obstacles.

IV. ÉRADICATION DE LA PAUVRETÉ, CAPITAL SOCIAL ET DROITS DE L'HOMME

37. Aujourd'hui, la capacité de vaincre la pauvreté est liée à la façon d'appréhender ce phénomène. Plusieurs approches sont proposées pour analyser et définir la pauvreté et tenter de l'éradiquer. L'approche la plus traditionnelle est celle de la «privation». Les pauvres sont considérés comme des personnes marginales et sans ressources. Cette approche a vite été dépassée en raison de son simplisme, même si l'on continue à l'utiliser pour établir des statistiques et, souvent, pour mettre en œuvre des programmes d'atténuation de la pauvreté. On se tourne à présent vers d'autres approches, dont celle axée sur le capital social, et l'autre, complémentaire à notre avis, axée sur les droits de la personne. Le présent chapitre a pour objet d'analyser le lien existant entre les diverses approches de la pauvreté, ainsi que les possibilités et les moyens de lutter contre ce phénomène¹⁶.

A. Pauvreté et capital social

38. L'anthropologue britannique Caroline Moser a réalisé en 1996 une étude portant sur quatre villes, à savoir Guayaquil (Équateur), Manille (Philippines), Lusaka (Zambie) et Budapest (Hongrie). Cette étude a joué un rôle important en vue de la définition des politiques de la Banque mondiale.

Dans son rapport, Moser notait ce qui suit:

«Si l'on veut augmenter la productivité économique des pauvres, il faut adopter une conception globale et intégrale de la politique sociale et reconnaître l'interdépendance complexe qui existe entre le capital social et le capital humain. Ces 10 dernières années, les politiques mises en œuvre ont pris toujours davantage en compte le rôle du capital humain dans le développement économique. Eu égard à la reconnaissance beaucoup plus récente de l'importance du capital social dans le développement économique et des répercussions de son affaiblissement en période de difficultés économiques, ce dont nous avons besoin, c'est d'une politique sociale qui sache combiner l'option individuelle et la participation communautaire et faire le lien entre le développement humain et le développement de la société.».

39. Moser entendait montrer ainsi qu'il fallait s'attacher non seulement à la capacité des personnes de faire face à la pauvreté, mais également aux caractéristiques de la communauté dans laquelle ces personnes vivaient, ce qu'elle appelait le capital social, c'est-à-dire l'ensemble de biens intangibles constitué par la solidarité et les relations entre les personnes, qui permet à l'ensemble des pauvres de résister, ou non, aux crises.

40. Dans cette étude, la famille et les réseaux familiaux apparaissaient comme un facteur déterminant de la capacité d'affronter les crises et de vaincre la pauvreté. Quand les personnes perdent ce lien social, elles tombent inexorablement dans la spirale de la pauvreté.

41. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), pour sa part, considère le capital social comme un élément essentiel à prendre en compte dans les politiques de développement social et le définit comme étant: «l'ensemble des relations sociales fondées sur la confiance et les comportements de coopération et de réciprocité».

42. Deux tendances apparaissent à la lecture des documents de la CEPALC. L'une considère que le plus important est de créer du «capital humain»; l'autre, qui se veut complémentaire, met l'accent sur la nécessité de «créer du capital social». À cet égard, l'accent mis sur le «capital humain» concernerait davantage l'individu proprement dit. Les personnes acquièrent, par exemple, un capital grâce à l'éducation, qui leur permet de sortir de leur situation de pauvreté.

43. Le Secrétaire général de la CEPALC estime que la persistance de la pauvreté, qui tend à devenir endémique dans la région, constitue un obstacle majeur à la réalisation de l'égalité. Il souligne le rôle important que jouent l'éducation et la formation de la main-d'œuvre dans la solution de ce problème. Selon lui, l'éducation «est une condition préalable au développement équitable et démocratique de la société et au développement de la personne».

44. Eu égard à l'évolution technologique que connaît la planète dans le cadre du processus de mondialisation, il estime que «l'adaptation de la main-d'œuvre au flux ininterrompu des innovations technologiques constitue un autre élément décisif qu'il est nécessaire de prendre en compte».

45. La CEPALC en appelle à la «mobilisation du capital social dans les secteurs les plus pauvres». Cette stratégie devra viser à concevoir des structures formelles d'association et de participation. La formation des bénéficiaires à la gestion de ces structures ne pourra atteindre ses objectifs que si les institutions socioculturelles informelles que sont la confiance, la coopération, le dynamisme et le prestige retiennent toute l'attention des politiques publiques.

46. Il est intéressant de signaler que l'on revient à des propositions qui avaient été avancées d'une manière ou d'une autre en Amérique latine dans les années 60, tout en les formulant de façon différente et en les débarrassant des notions de «mouvement social» et de «revendication sociale» auxquelles elles étaient associées. On fait appel à la notion de «participation», conçue en des termes opérationnels, afin d'établir une alliance entre les secteurs pauvres et l'État. Ces idées ont occupé une place importante dans les politiques publiques mises en œuvre ces 10 dernières années en Amérique latine.

47. Pour la CEPALC, «la participation au niveau communautaire et associatif peut jouer un rôle clef dans l'articulation des services publics et des familles, élément très important dans les programmes visant à réduire la pauvreté. Par ailleurs, la mobilisation du capital social communal peut contribuer à renforcer l'efficacité de ces programmes et à promouvoir les microentreprises urbaines et la production rurale».

48. Il apparaît donc clairement que la «participation» est vue comme une pièce maîtresse dans la lutte contre la pauvreté et que dans cette perspective une politique fondée sur les droits ne peut que renforcer la participation, laquelle ne serait pas seulement une action volontariste des États, mais également un droit des individus.

49. Durston définit le capital social comme le contenu de certaines relations sociales qui s'expriment dans des actes de confiance, de réciprocité et de coopération. Dans ses ouvrages, il souligne que ceux qui disposent d'un capital social ont davantage de possibilités de sortir d'une situation de pauvreté que les autres. Il note l'importance de notions telles que la parenté, l'amitié et le prestige en tant qu'instruments du changement social. Il note également que le capital social joue un rôle important en cas de nécessité ou de risque ou lorsque se présente une occasion favorable.

50. Dans cette perspective, le paradigme du capital social englobe le capital social proprement dit, les réseaux, les biens socioémotionnels, les valeurs affectives, les institutions et le pouvoir. Le capital social est le sentiment de solidarité qu'une personne ou qu'un groupe de personnes éprouve pour les autres. Il se fonde sur des relations de solidarité qui peuvent être décrites comme «le recours à des réseaux». À ce stade, le concept même de capital social s'est transformé, et il renvoie non seulement aux réseaux de soutiens et de défense qu'ont les pauvres mais également au pouvoir que ces réseaux peuvent exercer. C'est dans ce contexte qu'il est possible de faire un lien entre cette approche et l'approche fondée sur les droits de l'homme.

B. Pauvreté, capacités et pouvoir

51. Notre notion de capital social comporte des éléments qui sont des forces, et d'autres qui sont sans aucun doute des faiblesses, lorsqu'il s'agit de débrouiller les notions de pauvreté, d'éradication de la pauvreté ou de la lutte contre la pauvreté.

52. La force du modèle réside dans le fait de considérer que le contexte ou l'environnement communautaire, social et structurel de la pauvreté est déterminant, qu'il ne s'agit pas d'une affaire individuelle et que seul le développement du «capital humain» des individus permettra d'éradiquer la pauvreté. À cet égard, l'éducation joue un rôle important mais non déterminant, du moins à court et à moyen terme. En Amérique latine, les taux de scolarisation élevés atteints ces dernières années nous mettent toujours davantage en présence d'une «pauvreté instruite» (des pauvres fortement exposés au système d'enseignement informel, des pauvres dotés d'une instruction – d'une qualité et d'une pertinence discutables, pourrait-on ajouter).

53. La faiblesse du modèle réside dans les notions de «participation» et de «droits», qui sont au centre des politiques sociales et des programmes d'éradication de la pauvreté. Comme indiqué plus haut, ces notions doivent être entendues comme une alliance, comme un système d'«association» et non comme un processus d'acquisition de parts croissantes du pouvoir, d'autonomie des décisions, de capacité d'affirmation de soi et d'identité propre et de mise en place de moyens conçus pour sortir de la situation de pauvreté.

54. L'élément commun à toutes les définitions de la pauvreté réside dans le fait que le qualificatif «pauvre» renvoie à l'idée d'une privation d'une sorte ou d'une autre. Par contre, lorsque l'on traite de la pauvreté en tant que problème social, ce terme a une acception beaucoup plus restreinte parce qu'impliquant traditionnellement des privations résultant de contraintes économiques. Les pauvres sont pauvres non seulement parce qu'ils manquent de ressources mais également parce qu'ils n'ont pas la «capacité» d'accéder à celles-ci. Il s'agit là d'un problème d'ordre différent, tant épistémologique que sociopolitique.

55. Il ressort de ces considérations que nous devons trouver une définition de la pauvreté qui renvoie à la non-réalisation de droits de l'homme, sans omettre toutefois le rôle du manque de ressources économiques. La notion de capacité (la «*capability*»¹⁷ d'Amartya Sen) propose une approche de la pauvreté qui satisfait à ces deux exigences. Cette approche a d'ailleurs déjà favorisé une conception plus large de la pauvreté dans de nombreuses organisations. On est passé d'une conception étroite fondée sur la seule faiblesse des revenus à une perspective pluridimensionnelle de la pauvreté. La plupart des discussions actuelles sur la pauvreté qui ont lieu dans les milieux savants s'inspirent plus ou moins explicitement de cette approche. Le langage utilisé dans ces discussions n'est généralement pas celui des droits de l'homme, mais il suffit de réfléchir un peu pour se rendre compte que le passage de la capacité (en tant que

moyen d'accéder au pouvoir), aux droits se fait naturellement. La plupart des droits de l'homme concernent le droit de la personne de jouir de certaines libertés fondamentales, dont la liberté d'échapper à la faim, à la maladie et à l'analphabétisme. Or, la théorie de la capacité suppose que le «bon» fonctionnement de la société soit évalué en termes d'épanouissement des libertés fondamentales. C'est donc l'accent mis sur la liberté de l'être humain qui est l'élément commun aux deux approches. Aborder la pauvreté sous l'angle de la capacité devrait donc permettre de relier la pauvreté, la notion de capital social et la participation conçue comme une «association», aux droits, aux droits fondamentaux des pauvres.

56. Pour comprendre à quel point la notion de capacité permet d'appréhender la pauvreté, on peut noter que ce qui caractérise une personne pauvre, ce sont les possibilités très limitées qu'elle a d'assurer son bien-être. La pauvreté peut donc être assimilée au faible niveau de pouvoir de ces groupes humains ou, comme le dit Sen, à la non-réalisation des possibilités fondamentales d'atteindre des niveaux minimums acceptables. C'est ce que nous avons qualifié «d'exclusion» dans le cas de l'Amérique latine.

57. Pour éviter toute confusion, il convient à ce stade d'apporter quelques éclaircissements. Premièrement, bien que le concept de pauvreté ait une connotation économique indiscutable, ce qui doit nous orienter, à cet égard, c'est moins la faiblesse des revenus que la notion plus large de maîtrise insuffisante des ressources économiques, dont le manque de revenus personnels n'est qu'une des causes possibles, outre un accès insuffisant aux biens et services fournis par l'État, aux ressources appartenant à la communauté et gérées par elle, aux ressources mises à disposition par le biais de réseaux, officiels ou non, de solidarité, etc. Lorsque la non-jouissance de l'une quelconque de ces ressources contribue à empêcher une personne de réaliser un certain nombre de capacités fondamentales, cette personne peut être considérée comme pauvre. Cette approche situe donc la question de la pauvreté à un autre niveau, à savoir celui du pouvoir.

58. Deuxièmement, le fait de reconnaître que la pauvreté a une connotation économique indiscutable ne signifie pas nécessairement que les facteurs économiques en sont la cause première. Par exemple, lorsqu'une personne se voit refuser l'accès aux soins de santé du fait d'une discrimination fondée sur le sexe, l'appartenance ethnique ou toute autre raison, l'état de maladie qui en découle est manifestement un cas de manque de capacité assimilable à la pauvreté, puisque le nonaccès aux soins de santé a joué un rôle. En l'occurrence toutefois, la cause première, ce sont les pratiques socioculturelles et les structures politiques et juridiques qui autorisent la discrimination envers des individus ou des groupes d'individus, la non-jouissance de certaines ressources n'ayant joué qu'un rôle intermédiaire.

59. Envisagée dans l'optique de la capacité, la pauvreté se définit comme la non-réalisation ou la réalisation insuffisante du droit d'exercer certaines libertés fondamentales comme la liberté d'échapper à la faim, à la maladie et à l'analphabétisme, etc. Si cette définition fait référence aux libertés fondamentales, c'est parce que celles-ci sont reconnues comme essentielles à un minimum de respect de la dignité humaine. Or ce même souci de la dignité humaine inspire également l'approche axée sur les droits de l'homme, qui postule le droit inaliénable de chacun de jouir de ces libertés. Quiconque n'est pas parvenu à acquérir ces libertés a nécessairement été privé de l'exercice de ses droits en la matière. La pauvreté peut donc se définir par analogie comme l'incapacité d'accéder à des libertés fondamentales – si l'on opte pour l'analyse en termes de capacité – ou comme la non-réalisation du droit d'exercer ces libertés – si l'on se place dans l'optique des droits de l'homme.

60. Il est très important de prendre ces éléments en compte lorsque les décisions qui concernent les pauvres ou des territoires totalement appauvris sont prises de l'extérieur, en fonction de considérations économiques d'ordre général, pour des raisons de politique globale ou tout simplement par négligence. Dans tous ces cas, le modèle proposé permet d'appréhender la question des responsabilités. Si l'on considère la pauvreté non seulement comme une privation, mais également comme une absence de possibilités, une violation de certaines libertés fondamentales ou l'absence d'accès aux ressources, cela permet de comprendre ses causes et les conséquences des décisions prises en la matière et, au bout du compte, d'appeler l'attention sur les décideurs. Le débat international qui mène le Forum social sur la pauvreté rurale, une des plates-formes les plus importantes peut-être du tiers monde, peut être appréhendé de ce point de vue théorique comme une dimension nouvelle et établir le lien entre les politiques agroalimentaires et l'absence de possibilités offertes aux vastes masses paysannes du monde. La situation de la pêche artisanale, un des autres thèmes à examiner au Forum social, peut également être appréhendée sous l'angle de la relation complexe existant entre la pauvreté et l'absence de maîtrise des ressources.

C. Réduction de la pauvreté et droits de l'homme

61. L'idée qui sous-tend une approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme est que les politiques et institutions ayant pour objet la réduction de la pauvreté devraient se fonder expressément sur les normes et valeurs du droit international relatif aux droits de l'homme. Le fait de considérer la pauvreté comme une violation, surtout dans les cas de violations massives, persistantes et permanentes, implique l'adoption de mesures qui soient dictées par le droit et non par la simple bonne volonté des personnes et des institutions.

62. Étayés par des valeurs morales universellement reconnues, et renforcés par des obligations juridiques, les droits de l'homme constituent un cadre normatif contraignant pour la formulation de politiques nationales et internationales, notamment des stratégies de lutte contre la pauvreté.

63. Les droits économiques, sociaux et culturels ont été définis formellement et érigés en normes internationales dans un contexte historique donné, qui était essentiellement le produit des pressions et des exigences des mouvements sociaux populaires nés à la fin du XIX^e siècle, de la formation de nouveaux États tant dans le monde industrialisé que dans le tiers monde et d'une conception particulière de l'État apparue dans la première moitié du XX^e siècle. Le Traité de Versailles a créé le Bureau international du Travail, reconnaissant ainsi les droits liés au travail. Le droit international du travail, élément capital des droits économiques, sociaux et culturels, s'est développé de 1920 à 1946. L'examen et la rédaction de la Charte des Nations Unies, qui renvoie à plusieurs reprises aux droits fondamentaux de l'homme, notion qui englobe celle des droits économiques, sociaux et culturels, comme cela ressort des précédents immédiats et de l'interprétation contextuelle, ont eu lieu immédiatement après la Deuxième Guerre mondiale¹⁸. Les travaux de rédaction du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont commencé tout juste après et se sont achevés en 1966. Le Pacte a été ratifié par plus de 145 États.

D. Indivisibilité des droits de l'homme et pauvreté

64. La situation de pauvreté, lorsqu'on la considère comme une violation, emporte non seulement une «obligation de faire», mais aussi et simultanément une obligation «de ne pas

violer ces droits», donc de «ne pas faire» de la part des États et des acteurs intéressés. Cela résulte de l'analyse de la notion acceptée internationalement de l'indivisibilité des droits. La «pauvreté» se situe à la jonction des droits économiques, sociaux et culturels avec les droits civils et politiques. En effet, il est manifeste que les personnes vivant dans des situations d'extrême pauvreté se voient dénier non seulement leurs droits économiques, mais aussi leurs droits de citoyens.

65. Le principe d'indivisibilité veut que, dans cette perspective des droits des pauvres, les États et les décideurs s'abstiennent de prendre des décisions politiques, si celles-ci conduisent à établir, aggraver ou accentuer des situations de pauvreté.

66. Dans cette perspective des droits, les décisions touchant aux situations de pauvreté ne peuvent se démarquer ni théoriquement ni politiquement de celles qui concernent le droit à la vie, l'intégrité physique des personnes ou les droits civils fondamentaux. Il est un exemple que nous avons cité à de nombreuses reprises. Il y a quelques décennies, personne n'aurait pu penser que l'interdiction de la torture s'imposerait avec tant de force aux yeux de la communauté internationale. Les arguments invoqués en sens contraire par les États étaient évidents. La nécessité pour les États de se protéger et d'obtenir, fût-ce par la force, des renseignements touchant à leur sécurité faisait de la torture un moyen sinon des plus légitimes, du moins couramment utilisé. De fait, les polices de presque tous les pays du monde y recouraient de manière normale. De nos jours, non seulement la torture a perdu toute légitimité, mais le respect de l'intégrité physique du détenu doit prévaloir sur l'intérêt qu'un État peut avoir à disposer de certaines informations. Non qu'on ait éradiqué la torture dans le monde, mais elle a perdu toute légitimité et les États qui y recourent le font en cachette, par crainte de se couvrir de honte. La torture comme violation des droits de l'homme n'est plus un «moyen externe» mais un «élément interne» des décisions prises en matière de sécurité publique. Tel est ni plus ni moins l'horizon que nous sommes nombreux à percevoir en matière de traitement de la pauvreté, dans cette perspective des droits.

E. Pauvreté, droits et contrôle¹⁹

67. Une des raisons pour lesquelles ce cadre est adapté au contexte de la réduction de la pauvreté, c'est que les normes et valeurs consacrées sont susceptibles de renforcer la position des pauvres et d'obliger les responsables de l'élaboration des politiques à rendre des comptes. L'approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme consiste essentiellement à renforcer les moyens d'action des pauvres en tant que sujets de droits et à assurer la reddition de comptes ou le contrôle social, également appelé contrôle citoyen, en tant qu'exercice permanent de la relation entre l'État et les citoyens.

68. Le renforcement des moyens d'action des pauvres et l'obligation redditionnelle s'ancrent dans la notion de droits. À partir du moment où celle-ci fait partie intégrante de l'élaboration des politiques, la nécessité de la lutte contre la pauvreté ne découle plus uniquement du fait que les pauvres ont des besoins mais également du fait qu'ils ont des droits, des droits qui créent des obligations juridiques pour les tiers. Dès lors, par delà la bienfaisance ou l'obligation morale, la réduction de la pauvreté devient une obligation juridique. La reconnaissance des droits des pauvres et des obligations juridiques des tiers à leur égard est le premier pas vers le renforcement des moyens d'action des pauvres et l'obligation redditionnelle.

69. C'est ce qui donne un sens à la campagne menée autour de «l'abolition» de la pauvreté. Il s'agit de reconnaître les droits des pauvres jusque dans les sphères les plus élevées de l'ordre juridique national et international. Cela implique l'obligation en droit de prendre en compte cette dimension dans les politiques économiques, sociales et militaires, entre autres, qui concernent les pauvres ou qui entraînent la création de pauvreté.

70. Quelques exemples permettent de mieux comprendre le lien entre «abolition en droit» et éradication. Le cas des droits de l'enfant est significatif. Jusqu'il y a peu, on considérait comme normal que, dans de nombreux pays du monde, les enfants commencent à travailler dès leur plus jeune âge. La sensibilisation croissante de la communauté internationale à ce fléau, l'absentéisme scolaire, l'ensemble des obligations que cela entraînait, notamment, ont fait comprendre progressivement qu'il fallait franchir une étape supplémentaire. Il était nécessaire d'adopter une norme internationale, et ce fut la Déclaration des droits de l'enfant, qui a été signée solennellement par une forte majorité d'États, qui a été mise en œuvre et à laquelle tant l'OIT que l'OMC ont tenté, ces dernières années, d'associer des sanctions à raison des objets fabriqués par des enfants, tout en proposant divers systèmes d'estampilles de garantie. Les entreprises des pays industrialisés qui se délocalisent ne peuvent plus tenter de tirer parti du travail des enfants, même si, dans la pratique, certains le font, car il existe des mécanismes de contrôle et de dépôt de plainte qui doivent encore être rodés mais grâce auxquels la population est informée.

71. Il y a entre l'abolition et l'éradication un écart qui, selon les thèmes, peut être très important. Ainsi, l'abolition de l'esclavage a eu lieu au XIX^e siècle. Pourtant, le Groupe de travail des formes contemporaines d'esclavage a observé au XX^e siècle et continue de le faire au XXI^e, année après année, de nombreuses situations qui attestent la persistance de cette pratique. On constate un phénomène similaire avec l'apartheid et la discrimination raciale.

72. Dans de nombreux secteurs, tant chez les responsables que chez les particuliers, y compris lorsqu'ils sont bien intentionnés, on considère que cette approche fondée sur les droits est futile, voire saugrenue, étant donné que l'idée et le concept de pauvreté sont devenus des choses «naturelles». On pose que la pauvreté est un élément «naturel» des sociétés et qu'elle dépend de la volonté, du comportement et de la manière d'agir de chaque individu. Elle semble n'avoir aucun lien avec l'économie, les mesures de politique économique, les politiques publiques, les décisions financières publiques et privées ou leurs résultats et conséquences pour les populations et les personnes. Comme dans l'exemple précédent, «l'intérêt supérieur» de l'État exige que l'économie fonctionne et, dans ce contexte, le «coût social» n'est pas nécessairement pris en compte dans les diverses alternatives possibles. L'intérêt supérieur de l'État passe avant les individus, tout comme la nécessité pour l'État de disposer d'informations justifiait le recours à des méthodes détestables.

73. Un certain nombre de principes sont au cœur d'une approche fondée sur les droits de l'homme: lien explicite avec les normes, les règles et les principes nationaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, renforcement des capacités et participation, obligation redditionnelle, non-discrimination, égalité et réalisation progressive.

74. Ces principes essentiels obligent les décideurs à concentrer leur attention sur les plus vulnérables et les plus défavorisés, ceux qui souvent ne progressent pas au même rythme que la moyenne de la population. Cela implique qu'au niveau de l'élaboration et de la mise en œuvre

des politiques macro/microéconomiques il n'est pas possible de considérer la pauvreté ou l'appauvrissement comme une «résultante», ce qui est le cas actuellement. Le fait qu'il existe un lien entre la pauvreté et le déni des droits fondamentaux de l'homme ne peut être considéré comme une résultante.

75. En dernière analyse, la notion de pauvreté liée aux droits trace un cadre de pouvoir dans lequel les pauvres ne sont pas les sujets de la charité, de la bienfaisance ou de «politiques publiques» purement facultatives. Ce cadre d'obligations qui s'impose aux États permet de passer de la notion de «participation» à celle de «citoyenneté».

76. L'approche de la réduction de la pauvreté fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur les obligations et veut que tous les responsables, en particulier les États, les organisations intergouvernementales et les sociétés transnationales, rendent compte de leur politique en matière de droits de l'homme sur le plan international.

V. CONCLUSION

77. D'un point de vue théorique et sur le plan politique, ce dont il s'agit, c'est de saisir la notion de pauvreté liée à des droits, tant ceux des individus que ceux de la société, comme constituant un tout pour l'État. Les pauvres et leurs associations, de leur côté, ont des droits et des obligations face à l'État; de l'exercice de ces droits et de l'exécution de ces obligations dépendra, en définitive, l'éradication des situations de pauvreté.

78. À l'instar de la lutte pour la défense des droits individuels de l'homme, la lutte contre la pauvreté se situe dans cette perspective de droits violés. Le problème a beau être urgent, il s'écoulera sans doute beaucoup de temps avant que ces idées soient mises en application. Pourtant, un énorme effort intellectuel collectif s'impose, d'abord pour dépasser les conceptions dites économiques de la pauvreté, l'idée que chacun se fait de la responsabilité des pauvres, l'approche caritative de la lutte contre la pauvreté, ensuite pour dégager un concept unissant en un tout la lutte contre la pauvreté, les décisions de politique économique nationale et internationale et le combat pour le respect des droits de l'homme.

Notes

¹ Este trabajo es una versión modificada del solicitado por la UNESCO y que fue presentado en el Forum Mundial de Derechos Humanos, Nantes (Francia), 16 a 19 de mayo de 2004.

² La UNESCO desarrolla una importante iniciativa antiabolicionista en materia de pobreza, ligándola a los derechos humanos. Compartimos plenamente esta perspectiva al igual que la que implementan otras agencias tales como el PNUD y la OIT.

³ Según cifras de la CEPAL, de 2001 a 2003, han aumentado en 11 millones las personas que en la región latinoamericana viven bajo la línea de la pobreza. (CEPAL, *Informe económico de América Latina*, Santiago de Chile, 2003, pág. 21).

⁴ El *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001* del Banco Mundial está dedicado al tema de la pobreza y sostiene que una cifra aproximada de 1,3 billones de personas viven bajo la línea de la pobreza extrema y 2,3 en la pobreza. El informe es muy cuidadoso en señalar que estas cifras son aproximativas y que el sistema de medición, menos de 2 dólares de los EE.UU. por día para los pobres y menos de 1 dólar por día para los extremadamente pobres, son cifras que sólo sirven para aproximaciones globales. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001 Lucha contra la pobreza*, Washington D.C., 2001.

⁵ Las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y de la Asamblea General señalan que tanto la pobreza como la exclusión social son una "violación de la dignidad humana". La Asamblea General, en el párrafo 1 de su resolución 55/106 de 4 de diciembre de 2000, "*Reafirma* que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y que, en consecuencia, se requiere la adopción de medidas urgentes en los planos nacional e internacional para eliminarlas". En este trabajo nosotros hacemos una distinción entre la pobreza en general como denegación de los derechos humanos, lo que es concordante con la declaración, y enfatizamos en la exclusión como fenómeno de violación masiva, sistemática y permanente de los derechos de las personas.

⁶ El Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza fue presentado en 1996 por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

⁷ Este movimiento que relaciona la pobreza con los derechos humanos tiene ya una larga historia. Numerosas ONG iniciaron en los años ochenta diversas aproximaciones en torno a esta relación. Oxfam, el movimiento ATD Cuarto Mundo y otras trataron de salir de un marco puramente desarrollista. En América Latina un conjunto importante de ONG, entre ellas coordinadas por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP), produjo la Declaración de Quito, sobre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, que se enmarca en esta tendencia. Los informes del Relator Especial, Sr. Leandro Despouy vinieron a dar un marco más comprensivo del fenómeno (Véase E/CN.4/Sub.2/1996/13). Véase también el Informe del seminario sobre la miseria y la denegación de los derechos humanos que se realizó en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York entre el 12 y el 14 de octubre de 1994. (E/CN.4/1995/101) y los resultados de otros dos que se han realizado en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. El Secretario Adjunto de la UNESCO, Sr. Pierre Sané, ha desarrollado una campaña "para la abolición de la pobreza"

(véase "The right to global justice. Poverty and human rights. Towards a new paradigm in the fight against poverty"; PNUD, "Poverty reduction and Human Rights, a practice note" (marzo de 2003)). Véanse asimismo "Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza", documento de trabajo preliminar presentado por José Bengoa coordinador del grupo de expertos *ad hoc*. (E/CN.4/Sub.2/2003/17) [se puede consultar en www.unhchr.ch en inglés, francés y castellano y en www.identidades.cl junto a otros documentos sobre esta materia del autor]; "Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual", OACDH, Ginebra, 2004; Thomas W. Pogge, "Severe Poverty as a Human Right violation" [se puede consultar en www.unesco.org]; "Joint working paper of the ad hoc group of experts on the need to develop guiding principles on the implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty, submitted by Jose Bengoa, coordinator" (E/CN.4/Sub.2/2004/25); y los documentos preparativos y los resultados del Foro Social, realizado en Ginebra el año 2002.

⁸ Véanse los estudios sobre distribución de los ingresos y derechos humanos que se han realizado en la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías, hoy denominada Subcomisión de Prevención y Protección de los Derechos Humanos, por los Relatores Especiales Asbjørn Eide (1997) y José Bengoa (1998 y 2000).

⁹ Nos parece que este es un concepto de mucha utilidad, ya que si la "governabilidad" se entiende solamente hacia la relación entre el "pueblo" y sus gobernantes, podría conducir a alternativas "populistas", y si se la comprendiese solamente como la aceptación de las reglas del sistema financiero internacional, de las inversiones, de encontrar "nichos" en los mercados globalizados, se podrían producir alternativas burocráticas de gobernabilidad

¹⁰ Uno de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague señalaba explícitamente: "Nos comprometemos a velar por que los programas de ajuste estructural tengan orientación social y no actúen en detrimento de los más débiles". Véase también A/CONF.166/L.3/Add.7. Se podría señalar que este deseo expresado por la comunidad internacional es aplicable al conjunto de decisiones que se toman hoy en día en materia de comercio y finanzas. Lamentablemente este compromiso como muchos otros, quedó apenas estampado en el papel. La Subcomisión ha debatido en los últimos años los informes de los Sres. Oloka Onyango y Deepika Udagama en los que esta materia se analiza en profundidad. (E/CN.4/Sub.2/2000/13 y E/CN.4/Sub.2/2001/12).

¹¹ Las conclusiones de la Comisión de 26 expertos que convocó Juan Somavía Secretario General de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, para analizar los efectos de la globalización, no es muy diferente, aunque en cierto modo más tímida que la que nosotros adoptamos y que incluso adoptan muchos organismos de las Naciones Unidas.

¹² 2002 Seminario Internacional sobre los "Derechos Económicos, Sociales y Culturales en un mundo globalizado" Nuremberg (Alemania). El encuentro terminó con la firma de compromisos entre la industria, los sindicatos y el gobierno en torno al cumplimiento de estándares de derechos laborales, (trabajo infantil por ejemplo) en las subsidiarias asiáticas de la industria alemana y el establecimiento de mecanismos de control y seguimiento. La aceptación de que los estándares son los de la "casa matriz" y no de las reglamentaciones sociales de las subsidiarias, es la clave para enfrentar este complejísimo asunto derivado de la globalización.

¹³ EL Grupo de Trabajo sobre Transnacionales de la Subcomisión de Derechos Humanos, revisó el informe del Profesor David Weissbrodt acerca de las responsabilidades de las empresas transnacionales en las violaciones de los derechos humanos en general y en particular en las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. En agosto de 2003, la Subcomisión aprobó el proyecto de Código de Conducta y lo entregó a la consideración de la Comisión la que lo analizó en su sesión de 2004. Lamentablemente la Comisión de Derechos Humanos, ha postergado la discusión (2004) demostrando la reticencia de muchos países desarrollados respecto a legislar sobre estas materias.

¹⁴ En el año 2003 ha habido un ligero aumento de la ayuda en la denominada Cooperación Internacional, pero ésta se explica fundamentalmente por la situación del Iraq y otros países en situaciones similares. Estados Unidos destina el 0,14% del PIB a la Cooperación Internacional, y los países de la Unión Europea el 0,35%. Japón destina el 0,20%. Bélgica (con un 0,6%), Dinamarca, Luxemburgo, Francia, Irlanda, Holanda, Noruega y Suecia se han puesto metas de llegar al 0,7% del producto interno bruto, establecido en los acuerdos y la Cumbre de Copenhague. Bélgica se ha propuesto llegar a esa cifra en 2010, Francia en 2012 e Irlanda en 2007. Francia ha señalado avanzar en 2005 al 0,5%. La comunidad europea espera llegar al 0,39% en 2006. Según Richard Manning, Presidente del Grupo de Coordinación Sur, de Inglaterra, si se descuentan las ayudas humanitarias destinadas al Iraq el volumen de la Cooperación al desarrollo ha bajado el último año en 2,1 mil millones de dólares. Parte de la deuda externa estatal liquidada por países desarrollados a países subdesarrollados, es considerada también en la categoría de "cooperación al desarrollo", lo que distorsiona y disminuye aún más estas cifras.

¹⁵ Muchas de las agencias de cooperación se dejan llevar por "modas" que sólo expresan la incapacidad de enfrentar estos complejos problemas. Por ejemplo, en los últimos años la "moda" de la denominada "Responsabilidad social de la empresa" (RSE) y muchas agencias financian programas destinados a "convencer" a las empresas acerca de sus deberes con sus trabajadores y las comunidades directa o indirectamente afectadas por sus labores. Las empresas obviamente deberían realizar obras sociales y ser responsables de las dinámicas sociales que provocan, pero en primer término deben cumplir con las leyes, ya sea laborales, ambientales, de impacto social y cultural. La única manera, pensamos en el contexto latinoamericano, de que las empresas cumplan con su responsabilidad social, es la existencia de organizaciones sociales "empoderadas" que ejerciten el "control social", que no sólo negocien con las empresas sino que exijan el cumplimiento de estándares apropiados, a lo menos tales como los que emplean en sus casas matrices de los países desarrollados.

¹⁶ Me he basado en esta parte del trabajo en simultáneos debates en el Banco Mundial sobre pobreza, en la Comisión Económica para América Latina, CEPAL sobre «Capital Social», en la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los trabajos de Pierre Sané, Secretario General Adjunto de la UNESCO, que dirige el programa de «abolición de la pobreza», y las conocidas tesis de Amartya Sen, cuyo análisis teórico y práctico en cierto modo ha sido asumido por el PNUD en su concepto más amplio de «Desarrollo Humano».

¹⁷ En inglés Sen habla de «capability» lo cual se define como «poder o habilidad de la cual a menudo no se ha hecho uso». Diccionario Harpers. A. Sen, Inequality Re-examined, (traducido al español como Nuevo examen de la desigualdad), 1992, pág. 109.

¹⁸ Héctor Gross Espiel, «Los derechos económicos, sociales y culturales, su reconocimiento, promoción y protección internacionales», Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1984. Una visión moderna del problema de los derechos de las personas en materia económica, social y cultural, debería poner en el centro de la discusión el «derecho a tener la oportunidad». La Declaración de Filadelfia establece con mucha claridad el derecho de las personas, desde este punto de vista, al decir: «Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen el derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.» El Informe sobre Desarrollo Humano 1994 del PNUD, señala que la equidad «está en las oportunidades, no en los logros finales. Toda persona tiene derecho a una oportunidad justa para desarrollar lo mejor de su capacidad potencial» (E/CN.4/Sub.2/1994/21, párr. 63).

¹⁹ Esta parte del trabajo la realizamos en conjunto con Laurent Meillan, de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
