



**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ**

Distr.
GENERAL

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

RUSSIAN
Original: SPANISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Подкомиссия по поощрению и защите прав человека

Пятьдесят шестая сессия

Пункт 4 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Нищета как нарушение прав человека*

Рабочий документ, представленный г-ном Хосе Бенгоа**

Резюме

В этом рабочем документе явление нищеты, особенно крайней нищеты, которая приводит к исключению части населения из социальной жизни общества, рассматривается как нарушение прав человека. В связи с этим делается обзор осуществляемых в настоящее время программ и содержится призыв к восприятию нищеты как недостатка или отсутствия возможностей и свобод человека. В заключение в документе подчеркивается необходимость наделения нищих слоев населения полномочиями в контексте стратегии по укреплению прав человека в целях борьбы с нищетой.

* Примечания приводятся в том виде, в каком они были получены, и только на языке оригинала.

** Настоящий документ был представлен конференционным службам с задержкой и без предусмотренного в пункте 8 резолюции 53/208 В Генеральной Ассамблеи пояснения относительно причин несвоевременного представления доклада.

СОДЕРЖАНИЕ

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение.....	1	3
I. НИЩЕТА КАК ШИРОКОМАСШТАБНОЕ И ПЕРМАНЕНТНОЕ НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА.....	2 - 7	3
II. ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЕ ДВИЖЕНИЕ ЗА ПРАВА БЕДНЫХ	8 - 11	5
III. НИЩЕТА, ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И УПРАВЛЯЕМОСТЬ ГОСУДАРСТВОМ	12 - 36	6
A. Утрата иллюзий в отношении социальной интеграции и неодоуализм.....	12 - 14	7
B. Глобализация, распределение богатства и нищета.....	15 - 17	7
C. Нищета, новые субъекты и обязанности государств.....	18 - 21	9
D. Международное сотрудничество и борьба с нищетой....	22 - 25	10
E. Нищета и управляемость государством	26 - 31	12
F. Глобализация прав.....	32 - 36	13
IV. ИСКОРЕНЕНИЕ НИЩЕТЫ, СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА	37 - 76	14
A. Нищета и социальный капитал.....	38 - 50	15
B. Нищета, возможности и власть	51 - 60	17
C. Сокращение масштабов нищеты и права человека	61 - 63	21
D. Неделимость прав человека и нищета	64 - 66	22
E. Нищета, права и контроль.....	67 - 76	23
V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЯ	77 - 78	25

Введение

1. В настоящем документе¹, представленном в соответствии с резолюцией 2003/14 Подкомиссии по поощрению и защите прав человека, предпринимается попытка оказать содействие процессу, целью которого является побуждение международного сообщества рассматривать нищету как нарушение прав человека и, как следствие, принять в этой связи необходимые меры. В мире, в котором царят насилие, войны, бедность и нищета огромных масс населения, постановка такого вопроса может показаться наивной. Однако в данной работе предпринимается попытка объективно рассмотреть путь, по которому необходимо следовать, чтобы осуществить глобализацию в такой форме и установить такие международные отношения, которые носили бы более гуманный характер. Социальный форум и деятельность Подкомиссии совместно с другими учреждениями² располагают возможностями и обязаны работать в этом направлении.

I. НИЩЕТА КАК ШИРОКОМАСШТАБНОЕ И ПЕРМАНЕНТНОЕ НАРУШЕНИЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

2. Нищета, как указывалось, является главной морально-этической проблемой в современном мире. Хотя, несомненно, существуют другие более острые политические проблемы, такие, как терроризм и международный мир, положение беднейших слоев населения в современном мире превратилось в долгосрочную проблему, имеющую самые серьезные последствия и предъявляющую этические требования в рамках достигнутого человечеством уровня развития на современном этапе глобализации.

3. Несмотря на отдельные успехи, достигнутые в 1990-х годах, показатели нищеты свидетельствуют о том, что ее масштабы не только не сократились, но и продолжают возрастать. Целью данной работы является не анализ нищеты, по которой уже было представлено много докладов и исследований³. Необходимо просто указать, что масштабы нищеты растут, а в некоторых регионах и в рамках отдельных групп она принимает еще более пагубные формы и превращается в явление, которое окончательно исключает эти слои из социальной жизни общества⁴.

4. Большинство лиц и семей, проживающих в условиях нищеты и крайней нищеты, находятся в сельских районах Африки, Азии и Латинской Америки. В Латинской Америке масштабы крайней нищеты населения, проживающего в сельских районах, постоянно возрастают. Во многих случаях традиционный образ жизни оказался нарушенным в результате частичной или радикальной модернизации, поставив в глубоко уязвимое положение многие слои населения. Появились огромные территории, в которых отсутствуют или почти отсутствуют возможности для обеспечения населения средствами

к существованию. Социальный форум 2004 года, как предполагается, рассмотрит наиболее острые ситуации, характерные для современного мира. В последние годы масштабы нищеты в городах, особенно в крупных городах, резко возросли. В результате кризиса в сельских районах массы мигрантов обосновались на окраинах городов (речь идет как о странах третьего мира, так и о развитых странах), изменив облик множества городов, которым до последних лет не приходилось сталкиваться с таким огромным числом нищих. Для многих людей нищета стала обыденным состоянием, исключив их из жизни общества. Рост мировой и национальной экономики никоим образом не улучшил положение этих людей; они, как прежде, продолжают жить в условиях нищеты.

5. В данном документе речь идет о нищете как массовом явлении, носящем структурный и постоянный характер, который наблюдается как в странах третьего мира, так и в развитых странах. В этих странах отдельные лица и семьи проживают в условиях нищеты по причине воздействия внешних сил и сторонних решений, на которые они во многих случаях не имеют возможности повлиять. Именно с учетом этих случаев, носящих в современном мире массовый характер, мы можем со всей уверенностью утверждать, что это явление влечет за собой массовое, вопиющее и систематическое нарушение прав человека.

6. Хотя нищета в любом случае является нарушением прав человека, унижающим его человеческое достоинство⁵, в контексте всех упомянутых в этом документе ситуаций можно категорически утверждать, что ответственность за исключение из жизни общества и за так называемую "крайнюю нищету" несут национальные и международные круги, а также коррумпированные учреждения и лица, поскольку речь идет о нарушении прав человека в силу систематического лишения определенной части населения возможности пользоваться неотъемлемыми правами человека.

7. Воспринимаемая в данном ракурсе нищета представляет собой явление, произвольно навязанное определенным группам и слоям лиц в форме вопиющей дискриминации, в мире, который якобы становится все более взаимозависимым. Именно поэтому примерно лет десять тому назад в международных организациях стал подниматься вопрос о том, что нищету в целом и крайнюю нищету в частности следует трактовать как отказ лицам в гражданских, политических, экономических, социальных и культурных правах, который по сути представляет собой широкомасштабное нарушение неотъемлемых прав человека⁶.

II. ПРОСВЕТИТЕЛЬСКОЕ ДВИЖЕНИЕ ЗА ПРАВА БЕДНЫХ

8. В данной работе делается попытка изменить парадигму восприятия явления нищеты. В посвященных этой теме работах, как правило, основное внимание уделяется отсутствию у бедных слоев населения средств. Однако данный взгляд на это явление представляется крайне ограниченным и, как показал опыт, неэффективным в контексте осуществления программ по искоренению нищеты. Во многих случаях эти программы чрезмерно акцентируют внимание на элементе вспомоществования и обходят стороной глобальные проблемы, которые порождали и продолжают порождать нищету, а также не учитывают чувство собственного достоинства и права бедных слоев населения. Учет этих факторов позволил бы понять, что эти лица (выступающие в качестве "потерпевших") являются объектом нарушений, а также рассматривать соответствующие процессы в качестве процессов, позволяющих ликвидировать нищету и обеспечить реализацию права на возмещение и компенсацию. В данном рабочем документе применяется подход на основе концепции комплекса прав, что позволяет увязать проблему нищеты с правами человека и достоинством человеческой личности, поскольку нищета в конечном итоге представляет собой отказ в основополагающих правах человека и в этом смысле, возможно, является самым широкомасштабным нарушением этих прав в современном мире. Как указал Нельсон Мандела на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, которое было проведено в Копенгагене, бедность является "современной формой рабства". В этой связи одна из обязанностей современного общества состоит в том, чтобы добиться ее полного искоренения.

9. В данном рабочем документе обращается внимание на растущую озабоченность, высказываемую на всех международных форумах в отношении роста в мире масштабов нищеты. Данный документ является частью все более широкого просветительского и социального движения, цели которого заключаются, во-первых, в том, чтобы получить объективное представление о характере данной проблемы, и, во-вторых, в том, чтобы разработать международные правовые документы, в которых четко указывалось бы на неприятие международным сообществом нищеты как "естественного" феномена, который нельзя устранить в современном мире. Речь идет об углублении растущего осознания недопустимости рассмотрения нищеты как нежелательного побочного явления, которое невозможно устранить с помощью механизмов экономического развития, инвестиций, международной торговли, финансовой деятельности и политики модернизации. Предложение о разработке международной декларации о "нищете и правах человека", которая была бы торжественно принята государствами и в которой, помимо прочего, указывалось бы, что нищета, и особенно крайняя нищета, является нарушением прав человека, стало бы первым шагом на пути ее искоренения, что юридически привлекло бы к участию в осуществлении сопутствующих мероприятий различные частные,

государственные, национальные, международные и финансовые круги, деятельность которых связана с этим вопросом.

10. Взятие на себя международным сообществом обязательств и ответственности на самом высоком уровне, возможно, способствовало бы устранению противоречия между решениями, которые принимаются государствами в рамках финансово-экономической системы и прежде всего решениями в рамках соответствующих международных систем, и социальной политикой, призванной искоренить нищету. В большинстве случаев социальная политика, направленная на ликвидацию нищеты, походит на "карету скорой помощи", обслуживающую лиц, пострадавших в результате экономической политики. С другой стороны, применение подхода, базирующегося на учете комплекса прав, придаст гуманитарным и филантропическим программам необходимую динамику и поставит под сомнение целесообразность стратегий на принципах зависимости и подчиненности, осуществляемых в рамках многих филантропических программ, цель которых состоит в том, чтобы ослабить непредвиденные последствия финансово-экономических решений или бездействия⁷. Подход на основе учета прав позволит воспринимать явление нищеты как с экономической, так и морально-этической точек зрения, то есть как с учетом решений, которые принимаются в экономической сфере, так и с учетом решений, которые принимаются или должны приниматься в правовой и политической областях.

11. Речь идет, и об этом говорилось на различных форумах, о применении "комплексного подхода" к изучению такого явления, как нищета. С одной стороны, речь идет о том, чтобы вскрыть коренные причины нищеты, которые приводят не только к ее появлению, но и порождают "новых бедных", а, с другой стороны, о том, чтобы увязать программы и методы, направленные на искоренение нищеты, с анализом комплекса экономических, социальных, культурных, а также военных причин, которые порождают нищету и в силу которых она существует. В заключение следует отметить, что применение такого подхода способствовало бы активизации социального участия соответствующих групп населения, укреплению чувства их собственного достоинства, задействованию механизмов самоуправления ресурсами, расширению полномочий и осуществлению бедными слоями населения и их организациями основополагающих прав, что представляется единственным эффективным средством для ликвидации нищеты.

III. НИЩЕТЫ, ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И УПРАВЛЯЕМОСТЬ ГОСУДАРСТВОМ

12. Представляется важным всестороннее обсудить вопрос о нищете в современном мире, которая порождается и воспроизводится в ходе осуществляемой в настоящее время глобализации.

А. Утрата иллюзий в отношении социальной интеграции и неодоуализм

13. "Возможный экономический рост" в период глобализации стал миражом для большинства обществ и их руководителей. С учетом имеющихся возможностей, "иллюзия социальной интеграции" утратила привлекательность и во многих случаях исчезла. "Иллюзия социальной интеграции" во второй половине XX века была характерна для политики и целей гражданского общества в большинстве развитых и развивающихся стран и государств, достигших определенной ступени развития. Руководители этих стран считали возможным обеспечить в их странах социальную интеграцию, разумную степень равноправия, создать системы справедливой и прочной защиты жизненных интересов, построить стабильные общества, сильные государства и сделать политику эффективным механизмом единения в условиях обществ, которые по своему характеру являются сложными и гетерогенными. Эти идеалы, разделяемые нижними и верхними слоями общества в период холодной войны, исчезли, и в настоящее время, в начале XXI века, о них мало кто говорит. Иллюзия интеграции развеялась. "Возможное экономическое развитие", для которого характерен структурный "неодоуализм", приводит к тому, что предприниматели и определенная часть населения извлекают выгоды из этого развития, в то время как другая часть лишь ожидает эти выгоды или просто вынуждена довольствоваться крохами, которые она получает в результате социальной политики и деятельности филантропических организаций.

14. Утрата иллюзий в отношении социальной интеграции, по-видимому, является самым важным явлением в нынешний период глобализации на международном уровне. Это особенно ощущается в странах Юга. Элиты считают, что экономический рост и развитие возможны, однако они не могут удовлетворить потребности тех, кто исключен из этого процесса. Исключение из экономического развития становится повседневным явлением и начинает рассматриваться как "естественный процесс". На смену социальной справедливости приходит филантропическая и благотворительная деятельность.

В. Глобализация, распределение богатства и нищета

15. Приводимые ранее определения, характеризующие структурную нищету, окажутся неполными без понимания национального и международного контекста, в которых происходит этот процесс. С одной стороны, процесс распределения доходов на национальном и международном уровнях приобретает все более острый характер, приводя к утрате иллюзий в отношении возможности равноправия и интеграции⁸. Безусловно, что причинами феномена нищеты являются экономические и политические процессы, протекающие в рамках глобализации; иными словами, речь идет о современных формах мировой экономики, характерных для периода глобализации.

В этой связи не следует упускать из вида возможности для маневра, которыми располагают национальные экономические круги, особенно в странах третьего мира. Эти возможности весьма ограничены, особенно с учетом того, что искреннее желание правительств осуществлять соответствующие преобразования и реформы наблюдается далеко не во всех странах. Однако было бы ошибкой превращать глобализацию в единственный фактор, объясняющий такое положение. Второй фактор, который представляется решающим, – это способность государств реализовать свой потенциал как внутри страны, так и за ее пределами. Назовем это явление "управляемостью"; концепция управляемости включает: возможность государств реализовать свои возможности внутри страны (социальная интеграция) и способность реализовать свои экономические, социальные и политические возможности вне страны, в реальных международных условиях, в которых этим странам приходится существовать (международная интеграция). Далее эта концепция будет использоваться в двояком смысле, а не только в контексте легитимности, которую, как это принято считать, правительство имеет перед лицом своих граждан⁹.

16. К числу наиболее важных вопросов начала этого века – о чем со всей очевидностью свидетельствуют почти все международные форумы – относится вопрос о связи между решениями, которые принимаются государствами, а также многонациональными и многосторонними учреждениями в области международной торговли, и последствиями этих решений на уровне стран, регионов, отдельных населенных пунктов и лиц¹⁰. Общеизвестно, что существует глубокая пропасть между теми, кто принимает решения, и лицами, чьи интересы эти решения затрагивают. Этот разрыв особенно значителен и ощутим в странах третьего мира, где будущее целых регионов и их развитие зависят от решений, которые принимаются центральными властями без ведома народов, проживающих в соответствующих регионах. Укрепление форумов и общественных каналов связи глобального гражданского общества – так называемая "глобализация снизу" – имеет тенденцию к превращению в диалог, в рамках которого должны рассматриваться главные вопросы, представляющие интерес для международного сообщества. В последние годы в адрес Организации Объединенных Наций как международного форума и центра обсуждения также раздаются критические замечания.

17. Глобализация ведет к появлению, ослаблению или укреплению новых действующих лиц¹¹. Большая группа действующих лиц, руководствующихся высокими моральными принципами, достигла согласия, не создавая при этом конкретной организации, выступить с требованием соблюдения экономических, социальных и культурных прав в различных областях, и в частности в области здравоохранения. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам на своей двадцать первой сессии (15 ноября - 3 декабря 1999 года) указал Всемирной торговой организации (ВТО), которая должна была провести

свою конференцию в Сиэтле (Соединенные Штаты Америки), на необходимость обеспечить соблюдение экономических, социальных и культурных прав в ходе обсуждения вопроса о патентах (см. E/C.12/1999/9). С другой стороны, в Конвенции по биологическому разнообразию и в ряде других конвенций указывается, что права на интеллектуальную собственность должны согласовываться с правами лиц и передачей странам третьего мира обеспечивающих защиту экологии технологий. Все эти меры привели к растущему пониманию существования на международном уровне противоречий между правами собственности в том виде, как они рассматривались и принимались в рамках Соглашения по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТАПИС) ВТО, и конвенциями, пактами и договорами о правах человека (см. резолюцию 2000/46 Подкомиссии). В настоящее время эта тема является центральной как в области здравоохранения, так и в отношении продовольствия, семян и технических знаний. Экономические, социальные и культурные права выступают в качестве механизма защиты бедных стран от "дикой глобализации". Важно также принимать во внимание позицию профсоюзов развитых стран, которые являются свидетелями того, как в поисках более дешевой рабочей силы и уклонения от регулирования многие производства переводятся в другие страны¹².

С. Нищета, новые субъекты и обязанности государств

18. На проведенной в 1995 году Встрече на высшем уровне в Копенгагене, указывалось на то, что борьба с нищетой и содействие обеспечению достойной жизни являются моральной, политической и экономической обязанностью национальных правительств и международного сообщества. В принятой на Встрече декларации и в большинстве последующих деклараций отсутствуют предложения о создании механизмов, которые позволяли бы осуществлять наблюдение за выполнением этой обязанности, не говоря уже о принятии соответствующих обязательств.

19. Распад обществ и их экономик и сложные процессы социальной дезинтеграции во многих случаях являются следствием не предусмотренных заранее экономических, торговых и финансовых решений, принимаемых частными действующими лицами (в сотрудничестве с государственными действующими лицами), которые во многих случаях имеют такие же, а иногда и более широкие полномочия, чем государства¹³. Кризис многих систем, ставящих своей целью обеспечение социальной интеграции, превращается в одну из наиболее опасных угроз возникновения конфликтов и насилия не только в странах Латинской Америки, но и в странах третьего мира. Этот кризис объясняется тем, что руководители предприятий, которые принимают решения, учитывают лишь экономическое положение своих предприятий. Однако государства проявляют беспомощность и стремятся угодить транснациональным корпорациям, поскольку

корпорации постоянно угрожают "перевести производство в другие регионы с более выгодными условиями коммерческой деятельности", где им предлагают "более благоприятные условия". Государства, особенно малые, не могут предпринять в одиночку каких-либо действий в этой области. Поэтому требуются решения, которые опирались бы на многостороннее международное право.

20. В теории и на практике необходимость разработки кодексов поведения транснациональных корпораций, осуществляющих свою деятельность в добывающей, обрабатывающей областях, в сфере торговли и особенно в финансовой сфере, представляют огромную проблему для международного права и теоретического обоснования прав человека. До настоящего времени речь шла исключительно об ответственности государств в деле защиты и обеспечения соблюдения прав человека. Несомненно, что глобализация создала иную, более сложную ситуацию. Транснациональные корпорации, осуществляющие свою деятельность на глобальной основе, присвоили себе рынки, и одному государству не под силу быть ответственным за политику, которую проводят эти корпорации. Поэтому международное сообщество в целом должно признать, что в процессе глобализации задействованы многочисленные субъекты и как следствие речь может идти только о множественной ответственности. Как представляется, важное значение имеет борьба, которую ведут многие неправительственные круги с целью принятия обязательного для соблюдения кодекса поведения транснациональных корпораций и создания соответствующего трибунала, в котором рассматривались бы жалобы в связи с нарушением этого кодекса.

21. Правозащитный подход позволил бы изменить ситуацию, когда обязательства принимаются на добровольной основе и без учета подлинного реального положения.

D. Международное сотрудничество и борьба с нищетой

22. Изменение и преобразование системы международного сотрудничества является еще одной отличительной чертой происходящей в настоящее время глобализации. Государственные учреждения, отвечающие за вопросы развития, соперничают с многосторонними государственными учреждениями, а также с частными и неправительственными организациями, занимающимися, в частности, филантропической деятельностью¹⁴. В последние годы появились мощные организации, которые располагают огромными ресурсами. В глобальном масштабе в течение десятилетия, последовавшего за окончанием "холодной войны", произошло сокращение масштабов международного сотрудничества в области развития и расширение филантропической и гуманитарной деятельности.

23. Взятые на себя международным сообществом обязательство выделять 0,7% валового национального продукта (ВНП) развитых стран на цели сотрудничества, стратегии, известные под названием 20/20, а также обещания и обязательства сократить размеры внешней задолженности и другие аналогичные инициативы последних лет остались лишь на бумаге, либо носили паллиативный характер. Большинство программ были похоронены в результате сокращения средств, выделяемых на цели международного сотрудничества. В странах Юга растет осознание того, что в годы "холодной войны" широкое международное сотрудничество, осуществлявшееся якобы по доброй воле, было продиктовано исключительно политическими и геополитическими соображениями. По мере исчезновения угрозы масштабы такого сотрудничества уменьшались, а в некоторых случаях сотрудничество сводилось на нет.

24. В настоящее время возросло значение гуманитарной помощи, в рамках которой создаются системы оказания помощи на случаи катастроф, стихийных бедствий и особенно политических кризисов и вспышек насилия. Нередко такая международная помощь приобретает политический оттенок и часто используется в качестве средства для оказания давления. Во многих случаях предоставление международной помощи обуславливается дальнейшим развитием страны или региона.

25. В деятельности многих учреждений, осуществляющих международное сотрудничество, наблюдается тенденция копировать или применять методы, аналогичные тем, которые используют частные предприятия, особенно транснациональные корпорации. В контексте проектов сотрудничества предлагается метод "социальной рентабельности", похожий на тот, который применяется при осуществлении капиталовложений частными предприятиями. Предлагаются формы деятельности, в рамках которых цели, поставленные самими предприятиями, имеют более важное значение, чем решения, принятые с участием групп населения, которые должны получить выгоды от такого сотрудничества. В деятельности в области сотрудничества как европейских, так и североамериканских компаний любопытно отметить глубокое разочарование, испытываемое в связи с отсутствием прогресса в сфере развития и сотрудничества. Можно подумать, что успехи и неудачи зависят исключительно от решений, принятых в рамках этих проектов, а не в рамках более широких глобальных процессов. Многие обозреватели в странах Юга с огромным разочарованием отмечают не только сокращение объема средств, выделяемых на цели сотрудничества богатыми странами по мере стабильного роста их экономики, но также и скептицизм учреждений-доноров в отношении причин нищеты и поиска эффективных путей решения этой проблемы¹⁵.

Е. Нищета и управляемость государством

26. Если страна намеревается добиться успеха в процессе глобализации, то наихудшим сценарием с учетом поставленной цели был бы отказ от создания эффективных государственных учреждений в пользу сохранения слабого коррумпированного государства, не имеющего авторитетных законов и законодательства, политических партий и административной системы, способной обеспечивать и осуществлять управление государством.

27. Международные учреждения, зараженные лихорадкой приватизации, предлагали, а в ряде случаев и навязывали концепцию отказа от сохранения за государством функций центрального органа, осуществляющего модернизацию и обеспечивающего экономический рост. Пациенту предписывалось лечение без предварительной постановки диагноза. Со своей стороны, в ходе международного сотрудничества государственные структуры во многих случаях отодвигались на второй план, а вмешательство приводило к ослаблению полномочий местных властей.

28. В этом отношении показателен кризис в Аргентине. В связи с этим кризисом невольно возникает вопрос: является ли он экономическим или политическим? Несомненно, что по своим последствиям кризис является экономическим, но в своей основе он носит политический характер, подтверждением чему служит улучшение экономических показателей в стране в течение последнего года и восстановление федеральной системы управления. Государственный аппарат в стране был разрушен, коррупция приобрела невиданные размеры, политические партии оказались не в состоянии выступать посредниками между населением и государством, демократия в стране улетучилась. Следствием этого кризиса стала экономическая разруха. Африканские страны, в которых наблюдается самый высокий уровень нищеты, не обязательно являются самыми бедными с точки зрения имеющихся ресурсов. Однако в них отсутствует пользующийся авторитетом руководящий класс, государство разрушено, а в социальной сфере царит полный хаос.

29. Искоренение нищеты, безусловно, является процессом, которым следует управлять. В силу этого необходимо укреплять политические институты. Способность страны включиться в процесс глобализации с позитивными или негативными для себя результатами и обусловлена наличием или отсутствием государственной системы, политической элиты, системы политических партий, институтов, способных поддерживать баланс между интересами мировых структур и глобальной экономики, с одной стороны, и потребностями населения - с другой. Трудно даже представить, чтобы какое-либо государство третьего мира, в котором царит раскол, отсутствуют стабильные,

пользующиеся авторитетом политические партии, а руководящий класс коррумпирован, могло бы успешно решить задачу по искоренению нищеты.

30. К этим причинам следует добавить такой важный фактор, как честность должностных лиц в управлении государственными средствами. Коррупция напрямую связана с нищетой, поскольку мошенническое присвоение огромных средств непосредственным образом отражается на положении самых нищих слоев населения, поскольку не позволяет государству предоставлять этим слоям льготы и услуги, которые помогли бы им вырваться из того незавидного положения, в котором они находятся.

31. Существование тесных связей между внешними факторами (глобализация) и внутренними факторами (управляемость) является, по-видимому, самым важным фактором, который характеризует десятилетие "дикой глобализации", которое пережил мир после окончания "холодной войны". Было бы ошибкой или заблуждением приписывать вину или возлагать ответственность за беды, которые пришлось пережить соответствующим странам, только на одну из сторон.

Е. Глобализация прав

32. Вряд ли много стоил бы настоящий документ, если бы в нем был проигнорирован процесс "глобализации прав". К счастью, экономическая глобализация, расширение масштабов и объема международной торговли, а также экономических связей повлекло за собой и расширение процесса "глобализации снизу", в ходе которого стандарты в области прав человека, тоже принимают глобальный характер или, иными словами, становятся универсальными. При этом нельзя утверждать, что права человека соблюдаются повсюду, однако их знание в качестве отправной точки, а также знание норм, к осуществлению которых следует стремиться в повседневной жизни, в последние годы и десятилетия значительно возросло.

33. Не впервые в человеческой истории одновременно с расширением торговли, экономической эксплуатации и временным господством низменных и хищнических интересов возникают подспудные процессы, которые впоследствии приводят к появлению новых форм свободы. Те же самые суда, которые много веков тому назад перевозили товары и владельцы которых во многих случаях принимали участие в ограблении колониальных стран, способствовали также взаимобмену новыми идеями свободы и демократии, которые позволили создать постколониальный мир и изменили облик XX века. В настоящее время Интернет и телевидение позволяют не только поддерживать связь между субъектами коммерческой деятельности, но и между теми людьми, которые сделали защиту прав человека целью всей своей жизни.

34. Еще совсем недавно казалось почти невозможным представить создание Международного уголовного трибунала, признать права ребенка, заключить договоры против применения пыток и многие другие конвенции, которые оказывают опосредованное и прямое воздействие на то, что происходит во многих странах, и на то, какую политику проводят государства. Благодаря глобализации средств связи информация о событиях в какой-либо деревушке мгновенно разносится по всему свету.

35. Глобализация прав является необходимым и решающим фактором, который позволил бывшему Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека г-же Мэри Робинсон указать на "глобализацию с человеческим лицом", противопоставив ее концепции "дикой глобализации", которая господствовала в прошлом десятилетии.

36. Укрепление международного права, механизмов и инструментов международной системы прав человека в настоящее время является единственным возможным способом изменения главного вектора той системы, которая обрекает на крайнюю нужду широкие слои населения в мире. Речь идет о долговременном и, несомненно, сложном по своему характеру процессе. Вместе с тем, несмотря на все препятствия, мир, безусловно, движется именно в этом направлении.

IV. ИСКОРЕНЕНИЕ НИЩЕТЫ, СОЦИАЛЬНЫЙ КАПИТАЛ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА

37. Формы подхода к явлению нищеты имеют решающее значение для создания условий с целью ее ликвидации. В настоящее время рассматриваются различные направления анализа и характеристики проблемы нищеты и ее искоренения. Самым традиционным подходом является характеристика нищеты как "нехватки средств". Нищие рассматриваются как маргинальная группа без средств к существованию. Этот подход считается все более несостоятельным в силу присущего ему упрощения проблемы, хотя он и продолжает использоваться при построении статистических данных и во многих случаях при осуществлении программ, направленных на снижение остроты проблем, связанных с нищетой. В настоящее время все шире применяются другие подходы. Один из них базируется на концепции социального капитала, а другой, который, как представляется, дополняет первый, - на концепции прав человека. Цель данной главы состоит в том, чтобы проанализировать связь, которая существует между подходами к явлению, каковым является нищета, и возможностями и способами ее ликвидации¹⁶.

А. Нищета и социальный капитал

38. В 1996 году английский антрополог Каролин Мозер провела исследование в четырех городах мира - Гуаякиле (Эквадор), Маниле (Филиппины), Лусаке (Замбия) и Будапеште (Венгрия). Это исследование имело важное значение для целей определения политики Всемирного банка. В своем исследовании Мозер отмечала следующее:

"Для расширения экономического производства в бедных странах требуется глобальный и интегрированный подход к социальной политике, при котором учитывалась бы сложная взаимозависимость социального и человеческого капитала. В последние десять лет в экономической политике все более важную роль играл человеческий капитал. Судя по признанию в самое последнее время важности социального капитала в экономическом развитии и пагубных последствий его эрозии во времена экономических трудностей, возникает потребность в проведении социальной политики, в рамках которой индивидуальный выбор сочетался бы с оптимальным участием общин, а развитие отдельной личности увязывалось бы с развитием общества в целом".

39. Таким образом, Каролин Мозер указывала не только на необходимость учета способности отдельных лиц бороться с нищетой, но и на важность принятия во внимание характеристик общин, в которых эти лица проживают; речь идет о так называемом социальном капитале, или, иными словами, о комплексе нематериальных факторов, включая, в частности, солидарность и систему взаимоотношений на уровне отдельных лиц, который помогает бедным слоям населения преодолевать негативные последствия кризисов.

40. В указанном исследовании семья и семейные связи выступают в качестве решающего фактора в рамках способности противостоять кризисам и преодолевать нищету. Лица, утрачивающие социальную опору, неизбежно впадают в нищету.

41. Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), со своей стороны, рассматривает социальный капитал в качестве ключевого фактора, который необходимо учитывать при проведении политики в области социального развития. Комиссия определяет это понятие следующим образом: "под социальным капиталом понимается комплекс социальных связей, основанных на принципах доверия, сотрудничества и взаимности".

42. В документах ЭКЛАК прослеживаются две основополагающие концепции. Согласно первой концепции, ключевое значение имеет создание "человеческого

капитала", а, согласно второй, которая считается дополняющей первую, - "создание социального капитала". В этой связи в центре понятия "человеческий капитал" находится индивид. Индивид накапливает соответствующий капитал, например, посредством получения образования, которое позволяет им избежать обнищания.

43. Генеральный секретарь ЭКЛАК считает, что нищета, которая является постоянным элементом жизни стран данного региона, служит серьезным препятствием на пути достижения равноправия. Он подчеркивает важное значение, которое играют образование и квалификация рабочей силы в решении этой проблемы. По его словам, образование "является необходимым условием для справедливого и демократического развития, воспитания гражданина своей страны и становления человека".

44. Это заявление Генерального секретаря ЭКЛАК непосредственно связано с изменениями в технической области, которые происходят в мире в рамках процесса глобализации. Он утверждает, что "благодаря важным и постоянным технологическим нововведениям адаптация лиц физического труда к таким изменениям является еще решающим фактором, который необходимо принимать во внимание".

45. ЭКЛАК призывает к "мобилизации социального капитала в рамках беднейших слоев населения". Эта стратегия должна быть ориентирована на создание официальных структур, предполагающих участие широких слоев населения. Лица, в интересах которых осуществляются соответствующие мероприятия, только тогда обретут способность к самоуправлению, когда неофициальные социально-культурные институты, которым присущи такие характеристики, как доверие со стороны населения, деятельность на основе широкого сотрудничества, надлежащее управление и авторитетность, будут признаны в качестве компонентов проводимой государством политики.

46. Интересно отметить, что жизнь возвращает нас в той или иной форме к идеям, свойственным для Латинской Америки 70-х годов прошлого века, которые теперь называются по-другому и уже не включают такие понятия, как "социальные движения" и "социальные требования". В настоящее время формируется концепция "участия", которая носит рабочий характер и предполагает создание союза между беднейшими слоями населения и государством. Эти идеи, возникшие в последнее десятилетие в странах Латинской Америки, имеют важное значение для политики государств.

47. В документах ЭКЛАК отмечается, что "участие на уровне общин может иметь ключевое значение для целей определения комплекса государственных услуг в интересах семей, что имеет крайне важное значение для программ, направленных на сокращение масштабов нищеты. Кроме того, мобилизация общинного социального капитала может

способствовать повышению эффективности этих программ и содействовать созданию мелких предприятий в городах и развитию производства в сельской местности".

48. Из этих задач становится ясно, что "участие" понимается как главный элемент в решении проблемы нищеты, и, с этой точки зрения, политика, направленная на обеспечение прав, будет способствовать укреплению этого главного элемента. В данном контексте участие будет означать не только добровольную деятельность государства, но и реализацию права отдельных лиц.

49. Дарстон определяет социальный капитал как комплекс определенных социальных связей, находящих выражение в актах доверия, взаимности и сотрудничества. В своих исследованиях он утверждает, что лица, располагающие социальным капиталом, имеют более широкие возможности для того, чтобы вырваться из тисков нищеты. Этот исследователь считает такие понятия, как родственные связи, дружба и авторитет, важными рычагами для изменения социального положения населения. Он отмечает также, что роль социального капитала особенно возрастает в периоды ухудшения экономической конъюнктуры, повышения риска и появления новых возможностей.

50. С этой точки зрения парадигма концепции "социального капитала" включает само понятие социального капитала, а также систему социальных связей, комплекс социально-эмоциональных аспектов, нравственные ценности, институциональные структуры и систему власти. Социальный капитал - это прежде всего чувство солидарности, которое человек или коллектив испытывают по отношению к другим. Социальный капитал базируется на механизмах солидарности, которые можно было бы охарактеризовать с помощью выражения "задействование социальных взаимосвязей". В данном контексте имела место трансформация самой концепции социального капитала. В настоящее время эта концепция предполагает не только существование системы социальной поддержки и защиты самых бедных слоев населения, но и наличие властных механизмов, которые они могут задействовать. Именно в таком ракурсе рассмотрение данного вопроса можно увязать с проблематикой прав человека.

В. Нищета, возможности и власть

51. При решении такого сложного вопроса, каковым является выработка понятия нищеты и определение путей ее преодоления или искоренения, предлагаемая концепция социального капитала имеет сильные и слабые аспекты.

52. Сильная сторона этой концепции заключается в том, что общинный, социальный и структурный контекст или характер нищеты является здесь решающим фактором. Речь

при этом идет отнюдь не о каких-то отдельных личностях, ликвидировать нищету можно только на основе развития всего человеческого капитала. В этой связи образование играет важную, хотя и не решающую роль - по крайней мере в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Высокие показатели охвата населения школьным образованием, достигнутые в Латинской Америке за последние годы, привели к появлению и быстрому распространению феномена "просвещенной нищеты" (речь идет о представителях малоимущих слоев населения, имеющих широкий доступ к официальным системам образования или получивших образование - пусть и весьма спорного качества).

53. Слабая сторона этой концепции проявляется в плоскости элементов "участия" и "прав" в качестве ключевых компонентов социальной политики и программ по искоренению нищеты. Эти элементы рассматриваются, как это уже отмечалось, в качестве взаимосвязанных и взаимодополняющих понятий, а не в качестве механизмов, способствующих расширению уровня полномочий и самостоятельности в процессе принятия решений, самоутверждению, самоидентификации и поиску путей выхода из состояния нищеты.

54. Общим элементом, фигурирующим во всех определениях нищеты, является выражение "нехватка", предполагающее, что соответствующее лицо испытывает такие лишения, которые делают необходимым применение к нему понятия "нищий". Вместе с тем, когда нищета рассматривается в качестве социальной проблемы, эта концепция приобретает гораздо более ограничительный характер ввиду наличия четко установленной связи с лишениями, вызванными ограничениями экономического характера. Нищими становятся не только в силу нехватки предметов первой необходимости, но и по причине отсутствия доступа к ним. А это уже совсем иная проблема, которая носит как эпистемиологический, так и социально-политический характер.

55. Вышеизложенные соображения предполагают необходимость разработки такого определения нищеты, в котором помимо нехватки экономических средств учитывалась бы потребность в реализации прав человека. Подход, в основе которого лежит концепция "возможностей" ("capability"¹⁷ - Амартия Сен), подводит к определению понятия нищеты, которое отвечает этим двум требованиям. Подход, базирующийся на концепции "возможностей", позволил значительно расширить понятие нищеты, используемое многими учреждениями. Имел место отход от ограниченного определения нищеты, учитывающего только фактор низких доходов, в сторону определения, учитывающего комплексный характер этого явления. В настоящее время в ходе большинства обсуждений проблемы нищеты, которые ведутся в научных кругах, в открытой или скрытой форме применяется последний упомянутый подход. Вместе с тем в ходе этих

обсуждений права человека, как правило, не затрагиваются. Однако даже краткое рассмотрение этого вопроса приводит к заключению о естественном переходе от концепции "возможностей", понимаемой как доступ к властным полномочиям, к концепции "прав". Большинство прав человека связано с правом отдельной личности пользоваться четко определенным набором основополагающих свобод, включая, в частности, свободу от нищеты, болезней и неграмотности. В силу этого подход, в основе которого лежит концепция "возможностей", требует того, чтобы "привилегии", предоставляемые в рамках социальной политики, рассматривались с учетом необходимости полной реализации свобод человека. Как следствие, общим элементом обоих подходов является то важное значение, которое придается свободам человека. Поэтому анализ феномена нищеты, с точки зрения концепции "возможностей", должен служить звеном, связывающим традиционное понятие нищеты в рамках концепции социального капитала и участия или "приобщения" и понятие прав в контексте прав человека беднейших слоев населения.

56. Чтобы понять степень полезности концепции "возможностей" для целей осознания феномена нищеты, следует иметь в виду, что отличительной чертой лица, живущего в условиях нищеты, является наличие у него минимальных возможностей обеспечения собственного благосостояния. Таким образом, нищета может рассматриваться как характерный признак групп лиц, которые располагают незначительными полномочиями или, как утверждает Сен, не располагают возможностями, соответствующими минимально приемлемому уровню. В странах Латинской Америки такая ситуация называется "исключением из жизни общества".

57. Вместе с тем во избежание неправильного толкования необходимо сделать некоторые разъяснения. Прежде всего следует отметить, что, хотя нищета несет в себе несомненную экономическую компоненту, представляющаяся нам полезной концепция выходит за рамки фактора низких доходов и охватывает более широкую сферу, касающуюся недостаточного контроля за экономическими ресурсами. Низкий уровень доходов отдельных лиц - всего лишь одна из возможных причин их бедственного положения. Другими причинами могут являться недостаточный контроль за товарами и услугами, обеспечиваемыми государством, ограниченный доступ к ресурсам, распределяемым на уровне общин, недостаточный контроль за ресурсами, обеспечиваемыми по линии официальных и неофициальных каналов взаимной помощи. Если отсутствие контроля за вышеупомянутыми ресурсами со стороны отдельного лица в той или иной мере усугубляет дефицит его базовых возможностей, то это лицо следует считать нищим. Такой подход переносит проблему нищеты в другую область, а именно в область власти.

58. Во-вторых, следует отметить, что признание того, что нищета имеет экономическую компоненту, чего нельзя отрицать, необязательно означает, что эта компонента является главной причиной ее возникновения. Так, например, если дискриминация по признаку пола, этнического происхождения или на основании какого-либо другого признака препятствует доступу лица к медицинскому обслуживанию, то обусловленное этим фактором плохое состояние здоровья этого лица однозначно является следствием отсутствия у него соответствующих возможностей. В этом случае причиной нищеты следует считать отсутствие доступа к медицинскому обслуживанию, поскольку именно отсутствие такого доступа привело к нищете. Тем не менее основной причиной такой ситуации является социально-культурный и политико-правовой уклад, позволяющий практиковать дискриминацию в отношении отдельных лиц и групп населения. Отсутствие контроля за соответствующими ресурсами позволяет выполнять лишь функции посредничества.

59. Подход, в основе которого лежит концепция "возможностей", определяет нищету как отсутствие или неполное осуществление определенных основных свобод, включая, в частности, свободу от нищеты, болезней и неграмотности. Причина, по которой понятие нищеты сохраняет связь с концепцией основных свобод, состоит в том, что эти свободы имеют крайне важное значение для целей обеспечения минимально приемлемого уровня уважения достоинства человека. Однако значение, придаваемое человеческому достоинству, зиждется также и на правозащитном подходе, который предполагает, что лица имеют неотъемлемое право на осуществление свобод. Если какое-либо лицо не в состоянии воспользоваться этими свободами, то его права остаются нереализованными. В силу этого нищета может в равной степени рассматриваться как отсутствие основных свобод в ракурсе концепции возможностей и как неспособность воспользоваться правом на осуществление свобод в ракурсе концепции прав человека.

60. Эти соображения, имеющие решающие значения в тех случаях, когда решения, затрагивающие самые бедные слои населения на территориях, где проживает большое число неимущих, принимаются за пределами этих территорий, исходя из общеэкономических предпосылок, предпосылок глобальной политики или просто в силу халатности. Во всех этих случаях данная парадигма позволяет понять вопрос об ответственности. Нищета, понимаемая не только как отсутствие средств, но и как отсутствие возможностей, нарушение основных прав, отсутствие доступа к ресурсам, позволяет понять соответствующие причины, осознать последствия принимаемых решений и в конечном счете привлечь внимание к тем, кто принимает эти решения. Международное обсуждение на Социальном форуме проблемы нищеты в сельских районах, которая является, пожалуй, одной из самых острых проблем в странах третьего мира, позволяет найти этому феномену теоретическое объяснение с учетом новых

параметров и, кроме того, установить связь между политикой в области сельского хозяйства и продовольствия и дефицитом возможностей у огромных масс населения сельских районов. Положение мелких рыболовецких хозяйств, которое также будет обсуждаться на Социальном форуме, тоже можно рассматривать в контексте наличия сложной взаимосвязи между нищетой и отсутствием контроля за ресурсами.

С. Сокращение масштабов нищеты и права человека

61. Предпосылка, которая лежит в основе подхода, направленного на сокращение масштабов нищеты с учетом прав человека, сводится к тому, что политика и учреждения, занимающиеся проблемами сокращения масштабов нищеты, должны руководствоваться в своей деятельности нормами и ценностями международного права прав человека.

Нищета, рассматриваемая как нарушение прав человека, и прежде всего постоянные, грубые и осуществляемые в широких масштабах нарушения этих прав, должны предполагать принятие мер, которые предопределяются правом, а не просто проявлением доброй воли со стороны отдельных лиц и институтов.

62. Закрепленные в международном праве права человека, опирающиеся на универсально признанные нравственные ценности и подкрепляемые юридическими обязательствами, создают обязательные нормативные рамки для разработки национальной и международной политики, включая стратегии по сокращению масштабов нищеты.

63. Экономические, социальные и культурные права были систематизированы и приобрели нормативный характер в международном масштабе в конкретный исторический период. Это стало возможным в результате требований и давления со стороны широких движений за социальные права, которые возникли в конце XIX века, появления новых развитых и развивающихся государств и оформления в первой половине XX века концепции государственного устройства, основанной на понимании особой роли государства. Уже в Версальском договоре предусматривалось создание Международного бюро труда, что свидетельствовало о признании прав трудящихся. В период между 1920 и 1946 годами получило развитие международное право в сфере труда, являющееся важной составной частью комплекса экономических, социальных и культурных прав. Сразу же после окончания второй мировой войны был разработан Устав Организации Объединенных Наций, в котором содержатся многочисленные ссылки на основные права человека. С учетом деятельности по разработке Устава и толкования его текста представляется очевидным, что ссылки на права человека включают концепцию экономических, социальных и культурных прав¹⁸. Почти сразу же после принятия Устава началась работа над разработкой Международного пакта об экономических, социальных и

культурных правах, который был принят в 1966 году. К настоящему времени Пакт ратифицировали более 145 государств.

D. Неделимость прав человека и нищета

64. Если рассматривать нищету как нарушение прав, то речь должна идти уже не только об обязательстве "принимать меры", но и об обязательстве "не нарушать права" и "не совершать определенных действий" - имеются в виду государства и участвующие в соответствующем процессе субъекты. Подобный подход является следствием анализа, в ходе которого учитывается принятая в международном масштабе концепция неделимости прав. Вектор "нищеты" располагается между вектором экономических, социальных и культурных прав и вектором гражданских и политических прав, поскольку совершенно очевидно, что лица, живущие в условиях крайней нищеты, лишены не только экономических, но и гражданских прав.

65. Принцип неделимости применительно к правам беднейших слоев населения означает, что государство и субъекты, принимающие решения, должны воздерживаться от таких политических решений, которые ведут к созданию, усугублению и закреплению условий нищеты.

66. Рассмотрение этих решений под углом зрения прав означает, что решения, влияющие на масштабы нищеты, ни теоретически, ни политически не отличаются от решений, которые затрагивают право на жизнь, на неприкосновенность личности и на основные гражданские права. В этой связи приводилось немало примеров. Несколько десятилетий назад никто не мог даже предположить, что впоследствии международное сообщество столь решительно выступит за запрещение пыток. Приводимые государствами доводы были очевидными. Необходимость обеспечить собственную защиту, получить, хотя и с применением насилия, информацию, относящуюся к сфере государственной безопасности, способствовала если не полной легитимизации практики пыток, то, по крайней мере, ее превращению в обыденное явление. На практике полицейские органы почти всех государств мира применяли пытки в качестве обычного средства. В настоящее время пытки не только поставлены вне закона: в дополнение к этому физическая неприкосновенность задержанного становится выше потребностей государства в получении соответствующей информации. Это вовсе не означает, что пытки в мире были искоренены, однако их квалификация в качестве тяжких преступных деяний навлекает позор на попустительствующие им государства и заставляет их скрывать случаи применения пыток. Пытки как нарушение прав человека перестали быть явлением, вызывающим резонанс только за пределами страны. Они превратились во "внутренний фактор", учитываемый при принятии решений в сфере государственной

безопасности. При проведении политики, направленной на ликвидацию нищеты, следует руководствоваться аналогичным подходом, учитывающим права человека.

Е. Нищета, права и контроль¹⁹

67. Одна из причин, по которой учитывающий права человека подход является оправданным в усилиях по сокращению масштабов нищеты, заключается в том, что основополагающие нормы и ценности способствуют наделению беднейших слоев населения надлежащими полномочиями и привлечению к ответственности субъектов, занимающихся разработкой политики. Подход, предусматривающий сокращение масштабов нищеты на основе соблюдения прав человека, по сути состоит в наделении полномочиями беднейшего населения в качестве субъекта прав, при том, что подотчетность или социальный контроль, именуемый также контролем со стороны гражданского общества, должны выполнять роль механизма, обеспечивающего постоянную связь между государством и гражданами.

68. Наделение полномочиями и подотчетность обеспечиваются главным образом благодаря задействию концепции прав. В случае использования этой концепции при разработке соответствующей политики меры по сокращению масштабов нищеты должны предполагать не только удовлетворение материальных потребностей беднейших слоев, но также и наделение их правами, сопряженными с юридическими обязательствами для третьих сторон. Благодаря такому подходу деятельность по сокращению масштабов нищеты выходит за рамки благотворительности или морального обязательства и приобретает характер юридического обязательства. Это юридическое признание прав беднейших слоев населения и обязательств третьих сторон применительно к этим слоям является первым шагом на пути наделения полномочиями и установления подотчетности.

69. По этой причине кампания, направленная на "запрещение нищеты", представляется оправданной. Речь идет о юридическом признании прав беднейших слоев населения на самом высоком национальном и международном уровнях. Такое признание означает, что при разработке экономических, социальных, военных и других стратегий, затрагивающих беднейшие слои населения и порождающих нищету, этот аспект должен учитываться в юридическом порядке.

70. Некоторые примеры позволяют лучше понять связь между "юридическим запрещением" и искоренением. Показательным в этом отношении является проблема прав ребенка. До недавнего времени во многих странах считалась нормальной работа детей в очень раннем возрасте. Растущее осознание международным сообществом этого бедствия, в частности, отлучающего детей от школьного образования и налагающего на

них бремя тяжких обязанностей, привело в свою очередь к пониманию того, что принимаемые в настоящее время меры являются недостаточными. В этой связи потребовалось принятие соответствующего международного правового документа, каковым является Декларация прав ребенка. Эта Декларация, подписанная подавляющим большинством государств, выполняется. В последние годы МОТ и ВОЗ разрабатывали ряд мер, включающих применение санкций в случае сбыта товаров, произведенных детьми; в этой связи предполагается внедрить различные системы гарантий, предусматривающие, в частности, использование специальных этикеток. Коммерческая деятельность промышленных предприятий развитых стран за пределами своих территорий не может на законных основаниях осуществляться с привлечением труда детей (несмотря на то, что такие случаи иногда имеют место) благодаря существованию пока еще рудиментарных общественных систем надзора и оповещения о случаях незаконного использования детского труда.

71. Между моментом запрещения и искоренения лежит большой промежуток времени, который с учетом серьезности проблемы может быть очень длительным. Так, например, рабство было запрещено еще в XIX веке, однако даже в XX и XXI веках Рабочая группа по современным формам рабства год за годом отмечает многочисленные случаи рабства, которое на практике так и не было искоренено. То же самое можно сказать об апартеиде и расовой дискриминации.

72. Разумеется, что многие группы населения, представители высших кругов и отдельные лица, в том числе те, кто руководствуется благими намерениями, считают нежизнеспособной и даже абсурдной идею борьбы с нищетой на основе правозащитного подхода, поскольку в мире давно укоренилась традиционная концепция нищеты. Считается, что нищета является "естественным" элементом социальной структуры и обусловлена волей, поведением и действиями соответствующего лица. Нищету выводят за рамки экономики, экономических стратегий, государственной политики, решений частных и государственных финансовых учреждений, а также воздействия этой деятельности на население и отдельных лиц. "Первейшей обязанностью" государства, как указывалось выше, является обеспечение функционирования экономики, и на пути достижения этой цели не должно быть места альтернативам, включая, в частности, альтернативы, сопряженные с "социальными издержками". Интересы отдельных лиц должны быть подчинены высшим целям, точно так же, как потребность государства в информации оправдывает использование вызывающих отвращение методов.

73. К числу основных характеристик подхода, основанного на признании прав человека в контексте проблематики нищеты, относятся, в частности, следующие: однозначная привязка к национальным и международным нормам и принципам в области прав

человека, наделение соответствующих слоев населения надлежащими полномочиями и обеспечение их участия в принятии решений, подотчетность, недопущение дискриминации, соблюдение принципа равноправия и последовательное утверждение соответствующих прав.

74. Эти основополагающие принципы прав человека обязывают тех, кто несет ответственность за разработку политики, уделять первоочередное внимание потребностям уязвимых и обездоленных групп населения, которые нередко оказываются отрезанными от благ, приносимых прогрессом. Предполагается, что при разработке и осуществлении макро/микроэкономической политики невозможно учитывать фактор нищеты и обнищания в качестве "сопутствующего аспекта". Эти явления будто бы возникают сами по себе. Причем нищета как нарушение основных прав человека не может рассматриваться как неизбежный результат подобной политики.

75. На самом же деле из определения нищеты, увязываемого с правами человека, неукоснительно следует, что нищие не должны быть объектом благотворительной деятельности или вспомогательной "публичной политики". Это определение устанавливает обязательства государств, позволяющие вносить изменения в концепцию "участия" с учетом интересов граждан.

76. Правозащитный подход к сокращению масштабов нищеты позволяет высветить соответствующие обязательства и требует, чтобы все ответственные субъекты, включая государства, межправительственные организации и транснациональные компании, отчитывались за свои действия, затрагивающие сферу международно признанных прав человека.

V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ЗАМЕЧАНИЕ

77. С точки зрения теории и политики вопрос состоит в понимании государством, отдельными лицами и обществом явления нищеты в увязке с правами человека. Беднейшие слои населения и их объединения со своей стороны имеют права и обязанности перед государством, и осуществление этих прав и обязанностей по существу и будет предопределять исход борьбы за искоренение нищеты.

78. Аналогично борьбе за права человека борьба с нищетой связана с восстановлением поправных прав. Несмотря на неотложный характер данной проблемы, воплощение в жизнь вышеизложенных идей, возможно, займет немало времени. В этой связи необходимо приложить огромные коллективные интеллектуальные усилия, с тем чтобы для начала отказаться от сугубо экономического подхода к феномену нищеты, от

индивидуалистских воззрений, возлагающих на нищих ответственность за их положение, от филантропической деятельности, направленной на устранение нищеты, и взять за основу концепцию, которая позволяет объединить борьбу против нищеты, решения, принимаемые в ходе осуществления экономической политики на национальном и международном уровнях, и борьбу за соблюдение прав человека.

Примечания

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 Amartia 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.
