NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/44
7 de junio de 2004

Original: ESPAÑOL

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
56º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La pobreza como violación de los derechos humanos*

Documento de trabajo presentado por el Sr. José Bengoa

Resumen**

El documento de trabajo conceptualiza la pobreza, y en especial la pobreza extrema que resulta en exclusión social, como una violación de los derechos humanos. Para ello hace un recorrido a través de diversas iniciativas en curso y aboga por una comprensión de la pobreza como carencia o poco desarrollo de las capacidades y libertades humanas. El documento finaliza enfatizando la necesidad de crear poder con los pobres como estrategia de derechos humanos para luchar contra la pobreza.

* El documento fue presentado con retraso al servicio de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B de la Asamblea General, según el cual, si se produce un retraso, hay que explicar los motivos en un nota de pie de página.

** Las notas se reproducen como se presentaron, en el idioma original.

GE.04-14730 (S) 020704 050704

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
INTRODUCCIÓN		1	3
I.	LA POBREZA COMO VIOLACIÓN MASIVA Y PERMANENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS	2 - 7	3
II.	UN MOVIMIENTO CULTURAL POR LOS DERECHOS DE LOS POBRES	8 - 11	5
III.	POBREZA, GLOBALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD	12 - 36	7
	A. Erosión del imaginario de integración social y el neodualismo	13 - 14	7
	B. Globalización, distribución de la riqueza y pobreza	15 - 17	7
	C. Pobreza, nuevos actores y obligaciones de los Estados	18 - 21	9
	D. La cooperación internacional y la lucha contra la pobreza	22 - 25	10
	E. Pobreza y gobernabilidad	26 - 31	12
	F. Globalización de los derechos	32 - 36	13
IV.	ERRADICACIÓN DE LA POBREZA, CAPITAL SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS	37 - 76	13
	A. Pobreza y capital social	38 - 50	14
	B. Pobreza, capacidades y poder	51 - 60	16
	C. Reducción de la pobreza y derechos humanos	61 - 63	18
	D. Indivisibilidad de los derechos humanos y pobreza	64 - 66	19
	E. Pobreza, derechos y control	67 - 76	20
V.	COMENTARIO FINAL	77 - 78	21

INTRODUCCIÓN

1. El presente documento[1], presentado de conformidad con la resolución 2003/14 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, trata de hacer una aportación a un proceso que tiene como objetivo que la comunidad internacional llegue a considerar la pobreza como una violación de los derechos humanos y que actúe en consecuencia. En un mundo convulsionado por la violencia, las guerras, la pobreza y la miseria de grandes mayorías, parecería ingenuo plantearse esta perspectiva. Sin embargo, en este trabajo se hace un esfuerzo de argumentación racional afirmando un camino que debiera conducir a contribuir a la construcción de un tipo de globalización y relaciones internacionales de carácter más humano. El Foro Social y los trabajos de la Subcomisión junto a numerosas otras instituciones[2], tienen la oportunidad y el deber de avanzar en esta perspectiva.

I. LA POBREZA COMO VIOLACIÓN MASIVA Y PERMANENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS

2. La pobreza, se ha dicho, es el mayor desafío ético del mundo contemporáneo. Aunque hay sin duda otros problemas políticos más apremiantes, como el terrorismo y la paz mundial, la situación de los pobres en el mundo contemporáneo se levanta como el problema de largo plazo de consecuencias más complejas y de interpelación ética al desarrollo alcanzado por la humanidad en el actual período de globalización.

3. A pesar de algunos progresos durante el decenio de 1990, los índices de pobreza en vez de disminuir siguen creciendo. No es el objeto de este trabajo hacer un diagnóstico de la pobreza, tema sobre el cual ya hay varios informes y estudios[3]. Lo importante es simplemente constatar que la pobreza se extiende, se profundiza en algunas regiones y para ciertos grupos, y se convierte en exclusión permanente[4].

---

[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.

4. La mayoría de personas y familias que viven, por ejemplo, en la pobreza y la pobreza extrema se ubican en las áreas rurales de África, Asia y América Latina. En este último continente por ejemplo, en las regiones rurales, aumenta la extrema pobreza en forma persistente. En muchos casos los sistemas de vida tradicionales han sido "quebrados" por los procesos parciales y agresivos de modernización, dejando a la población en un estado de gran vulnerabilidad. Se han ido formando enormes territorios donde las oportunidades son inexistentes o muy limitadas. El Foro Social del año 2004 debatirá estas situaciones que son quizá las de mayor crudeza en el mundo contemporáneo. La pobreza urbana, en particular la de las grandes ciudades, se ha multiplicado en el último período. Masas de migrantes, como consecuencia de la crisis rural, se agrupan en las periferias de ciudades tanto del tercer mundo como de países desarrollados, cambiando el rostro de muchas urbes que hasta hace pocos años se preciaban de no contar con grandes masas de pobres entre su población. Para muchos la pobreza se ha convertido en exclusión permanente: el crecimiento de la economía mundial y nacional no les afecta pues permanecen en situación de pobreza.

5. Hablamos por tanto en este trabajo de la pobreza como fenómeno masivo, estructural y permanente, ubicada tanto en los países del tercer mundo como del primer mundo, en que las personas y las familias son sometidas a condiciones de miseria por fuerzas y decisiones externas, que les son ajenas y sobre las cuales las más de las veces no pueden actuar. Son éstos los casos, mayoritarios en el mundo, sobre los que podemos decir sin temor a equivocarnos que se está produciendo una masiva, flagrante y sistemática violación de los derechos humanos.

6. Si bien la pobreza en todos los casos es una denegación de los derechos de las personas en su dignidad de seres humanos[5], en los casos señalados en este documento con precisión se puede argumentar que en la exclusión y en la denominada "pobreza dura" existen responsabilidades internacionales y nacionales, instituciones y actores comprometidos, ya que se trata de una violación de los derechos de las personas ante la denegación sistemática de toda posibilidad de gozar de los derechos inherentes al ser humano.

7. La pobreza así comprendida aparece como una imposición arbitraria sobre determinadas personas y masas humanas y constituye una discriminación flagrante en un mundo que se reclama crecientemente interdependiente. Por ello, desde hace una década aproximadamente se ha comenzado a hablar en el seno de los organismos internacionales de que la miseria en particular y la pobreza en general constituyen la denegación de todos los derechos humanos, de

---

[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.

los civiles y políticos y de los económicos, sociales y culturales, y constituye un caso masivo de violación de los derechos fundamentales de la persona[6].

II. UN MOVIMIENTO CULTURAL POR LOS DERECHOS DE LOS POBRES

8. En este trabajo se trata de avanzar en un cambio de paradigma para analizar los fenómenos de la pobreza. Por lo general los estudios se han concentrado en señalar las carencias existentes en el mundo de los pobres. Sin embargo, esa mirada es extremadamente limitada y se ha mostrado inoperante en los programas de erradicación de la pobreza. Muchas veces estos programas están llenos de actitudes conmiserativas y no observan los fenómenos globales que han producido y siguen produciendo las situaciones de pobreza, ni otorgan un marco de dignidad y derechos a los pobres, de modo de comprender a éstos como sujetos de las violaciones (como "víctimas") y a los procesos de superación de las condiciones de pobreza como procesos en los que se instaura el derecho a reparación y a la indemnización. La perspectiva de "derechos" que relaciona la pobreza con los derechos humanos y la dignidad de la persona humana es la perspectiva adoptada en este documento de trabajo. Porque la pobreza consiste en último término en la negación de todos los derechos fundamentales de la persona humana y es en ese sentido una violación de los derechos humanos, quizá el proceso más masivo de violación en el mundo contemporáneo. Como dijera Nelson Mandela en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, "es la cara moderna de la esclavitud", y en ese sentido es un deber de la sociedad moderna su abolición y erradicación.

9. En este trabajo llamamos la atención acerca de la creciente preocupación que existe en todos los foros internacionales acerca del crecimiento de la pobreza en el mundo. El documento se enmarca en un movimiento cultural y social cada vez más amplio que busca, primero, la toma de conciencia sobre el problema, y segundo, la creación de instrumentos jurídicos internacionales que establezcan con claridad el rechazo de la comunidad internacional a aceptar la pobreza como un fenómeno "natural" y no superable en el mundo contemporáneo. Se trata de avanzar en un proceso de conciencia creciente acerca de la inaceptabilidad de considerar la pobreza como un derivado no deseado pero imposible de resolver del crecimiento económico, de las inversiones, del comercio internacional, de las actividades financieras y de las políticas de modernización. La propuesta de una declaración internacional, aprobada solemnemente por los Estados, sobre "pobreza y derechos humanos", que plantee entre otras cosas la pobreza, y en particular las situaciones de extrema pobreza, como violación de los derechos de las personas, será el primer paso para comenzar un camino de erradicación que involucre jurídicamente a los diferentes actores, privados, públicos, nacionales, internacionales y financieros, que tienen responsabilidades en estos procesos.

10. El establecimiento de un nivel más alto de compromisos y obligaciones de la comunidad internacional permitiría disminuir quizá la contradicción entre las decisiones que toma el sistema económico financiero en los planos nacionales y, sobre todo, internacionales con las políticas sociales para superar la pobreza. La mayor parte de las veces las políticas sociales orientadas hacia la pobreza, son "la ambulancia" que lleva los heridos provocados por las medidas de

---

[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).

política económica. Una perspectiva de derechos, por otra parte, sitúa los programas humanitarios y de "filantropía" en un marco dinámico, cuestionando la dependencia y subordinación que provocan muchos programas caritativos, que tratan de mitigar las consecuencias no previstas de las decisiones o no decisiones economicofinancieras[7]. La "perspectiva de derechos" conduce a la comprensión del fenómeno de la pobreza tanto desde la economía como de la ética, esto es, tanto desde las decisiones que se toman en el mundo de los negocios como de aquellas que se toman o debieran tomarse en el ámbito juridicopolítico.

11. Se trata, como se ha denominado en diversos foros, de un "enfoque holístico" para el estudio de la pobreza. Por una parte se trata de no esconder las causas de "la producción de la pobreza", que no sólo reproduce sus condiciones sino que produce "nuevos pobres", y por otro lado de no aislar los programas y medidas de erradicación de la pobreza del conjunto de fenómenos económicos, sociales y culturales, y también militares, que la originan y explican. Finalmente, esta perspectiva posibilita un camino de participación, dignificación, autogestión de recursos, ejercicio del poder, y ejercicio de los derechos fundamentales por parte de los pobres y sus organizaciones, único camino viable de superación de la pobreza.

---

[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.

III. POBREZA, GLOBALIZACIÓN Y GOBERNABILIDAD

12. Nos parece importante hablar en forma precisa de la pobreza moderna, esto es, la pobreza que se produce y reproduce en el período actual de la "globalización".

A. Erosión del imaginario de integración social y neodualismo

13. El "crecimiento económico posible", en el período de globalización, se ha transformado en el horizonte imaginado de la mayor parte de nuestras sociedades y de sus gobernantes. En este marco de posibilidades, el "imaginario de la integración social" se ha debilitado o en muchos casos ha desaparecido. Lo que caracterizaba la política y la cultura cívica en la mayor parte de las sociedades del primer, segundo y tercer mundo hasta mediados del siglo XX y después era el "imaginario de la integración social". Los gobernantes consideraban que estaba dentro de las posibilidades de sus países lograr la integración social, niveles razonables de igualdad, sistemas de protección equitativos y adecuados, la construcción de sociedades sólidas, Estados fuertes y hacer de la política un sistema de comunicación capaz de darle unidad a las sociedades por naturaleza diversas y complejas. Estos ideales compartidos en ambos sectores encontrados durante la guerra fría se han disuelto de tal modo que hoy en día al inicio del siglo XXI no son fáciles de encontrar. El imaginario de la integración se ha disuelto. El "crecimiento económico posible", que se caracteriza por una suerte de "neodualismo" estructural, conduce a que un sector de la economía y de la población se beneficie y otro permanezca a la espera o simplemente se deba contentar con las migajas que es capaz de distribuir la política social o los organismos filantrópicos.

14. La erosión del imaginario de integración social es quizá el fenómeno más importante ocurrido durante el actual período de globalización al nivel internacional y lo percibimos fuertemente desde el Sur del mundo. Las elites consideran que el desarrollo y el crecimiento económico son posibles, pero no lograrán "arrastrar" al conjunto de los excluidos. La exclusión se transforma en un fenómeno permanente y comienza a considerarse como parte de la "naturaleza de las cosas". Las acciones de caridad y filantropía vienen a reemplazar a la "justicia social".

B. Globalización, distribución de la riqueza y pobreza

15. Las consideraciones anteriores en la caracterización de la pobreza estructural no serían suficientes si no se comprendiese el contexto internacional y nacional en que estos fenómenos ocurren. Por una parte la distribución de los ingresos al nivel internacional y nacional se agudiza cada vez más reforzando la erosión de los imaginarios igualitaristas e integracionistas[8].
Por cierto que en este caso las causas del fenómeno se encuentran en los procesos políticos y económicos globalizados, esto es, en las características que ha asumido la economía mundial, en la denominada globalización. No debiéramos perder de vista que los márgenes de maniobra que poseen los actores económicos nacionales, en particular de los países del tercer mundo, son muy

---

[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).

reducidos, incluso si consideráramos en los gobernantes una auténtica voluntad de cambio y transformación, lo que no ocurre comúnmente. Sin embargo, hacer de la "globalización" el único factor explicativo es y sería un error de apreciación. El segundo factor que es determinante es la capacidad que tienen o no tienen los Estados nacionales de articularse interna y externamente. Es lo que denominaremos "gobernabilidad": la capacidad de un Estado de articular a la sociedad internamente ("integración social"), y de articularse en términos económicos, sociales y políticos con el entorno y contexto real internacional que le toca vivir ("integración internacional"). Empleamos el concepto en los dos sentidos y no solamente en la capacidad de legitimidad que un gobierno tiene respecto a sus ciudadanos, como generalmente se utiliza[9].

16. Uno de los asuntos de mayor importancia en el siglo que comienza, como es fácil de observar a través de las manifestaciones que se suman una a una en cada reunión globalizada, es la relación entre las decisiones que se toman al nivel de los Estados y órganos multinacionales o multilaterales sobre el comercio internacional y las consecuencias al nivel de los países, regiones, localidades y personas[10]. Es bien sabido que existe un enorme y profundo foso entre quienes toman las decisiones y las personas que son afectadas por ellas. Esto es particularmente duro y brutal en el tercer mundo en que regiones enteras están sujetas en su futuro y en su desarrollo posible por decisiones que se toman muy lejos y sin su conocimiento.
El reforzamiento de los foros e instancias éticas de comunicación de la sociedad civil global, la llamada "globalización por abajo", tiende a convertirse en un espacio dialogal en que se analizan estos aspectos centrales que interesan a la comunidad internacional. Las Naciones Unidas en su aspecto de debate y foro internacional se han transformado también en los últimos años en un espacio abierto a la mirada crítica.

17. La globalización conduce a la aparición, debilitamiento y fortalecimiento de nuevos actores[11]. Un conjunto importante de actores de carácter ético se ha concertado, sin una

---

[9] Nos parece que este es un concepto de mucha utilidad, ya que si la "gobernabilidad" 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.

organización particular, en exigir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en diversos ámbitos y en particular en el ámbito de la salud. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su 21º período de sesiones (del 15 de noviembre al 3 de diciembre de 1999) señaló a la Organización Mundial de Comercio (OMC) que se reuniría en Seattle (Estados Unidos) la necesidad de respetar los derechos económicos, sociales y culturales en la discusión de las patentes (véase E/C.12/1999/9). Por su parte el Convenio sobre la Diversidad Biológica y otros convenios han señalado que los derechos intelectuales deben compatibilizarse con los derechos de las personas, y la transferencia de tecnologías ecológicamente sostenibles hacia el tercer mundo. Todo ello ha ido llevando a una creciente conciencia de que existe una contradicción al nivel internacional entre los derechos de propiedad tal como han sido discutidos y adoptados en el acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC y los convenios, convenciones y tratados de derechos humanos (véase la resolución 2000/46 de la Subcomisión). Este es un tema central hoy en día, tanto en el ámbito de la salud, como de la alimentación, de las semillas y de los conocimientos tecnológicos. Los derechos económicos, sociales y culturales se constituyen en la defensa de los países pobres frente a una "globalización salvaje". Son también un elemento importante a tomar en cuenta por los sindicatos de los países desarrollados que ven cómo muchas industrias se externalizan, se exportan, buscando mano de obra barata y sin regulaciones[12].

C. Pobreza, nuevos actores y obligaciones de los Estados

18. La Cumbre de Copenhague en 1995 señaló que la lucha contra la pobreza y el fomento de medios de vida sostenibles constituyen una responsabilidad moral, política y económica de los gobiernos nacionales y de la comunidad internacional. La declaración y las que le han seguido no han avanzado mayormente en establecer mecanismos que permitan monitorear el ejercicio de esa responsabilidad, aun menos establecer obligaciones.

19. La desarticulación de las sociedades y sus economías y los complejos procesos de desintegración social son muchas veces consecuencias no previstas de decisiones económicas, comerciales y financieras, que asumen actores privados (en combinación con actores públicos) que muchas veces tienen tanto o más poder que los propios Estados[13]. La crisis de muchos

---

[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

sistemas de integración social se transforma en uno de los peligros más agudos de conflicto y violencia en países no sólo de América Latina y del tercer mundo y obedecen a decisiones tomadas por directorios que solamente toman en consideración el balance económico de sus empresas. Sin embargo, la conducta de los Estados frente a las empresas transnacionales es de servilismo, ya que éstas amenazan permanentemente con "migrar a la competencia", donde se les ofrecen "más facilidades", o de impotencia. Por ello no parece posible la acción aislada de un Estado, sobre todo de los pequeños, y se requieren decisiones en el ámbito del derecho internacional multilateral.

20. En términos teóricos y prácticos la necesidad de contar con códigos de conducta para las actividades de las empresas transnacionales, tanto productivas, extractivas, comerciales como en particular las financieras, es un gran desafío para la teoría de los derechos humanos y el derecho internacional. Hasta ahora se ha hablado exclusivamente de la responsabilidad de los Estados en la protección y goce de los derechos humanos. No cabe duda de que la globalización ha establecido un escenario diverso y mucho más complejo. Las empresas transnacionales de carácter globalizado se han apropiado de los mercados y no le es posible a un solo país ser responsable de lo que estas empresas realizan. Por ello la comunidad internacional como conjunto debe asumir el hecho de que existen numerosos actores en la globalización y por tanto numerosas responsabilidades. La lucha que llevan numerosos sectores no gubernamentales por un código obligatorio de conductas para las empresas transnacionales y un tribunal adecuado donde se puedan presentar los alegatos cuando ese código sea violado nos parece de la mayor importancia.

21. Una perspectiva de derechos vendría a cambiar estas situaciones, en que las obligaciones aparecen de carácter voluntario y no se asumen en su desnuda realidad.

D. La cooperación internacional y la lucha contra la pobreza

22. Los cambios y las transformaciones de la cooperación internacional son otras de las características de la actual globalización. Las agencias estatales de desarrollo compiten con las agencias multilaterales públicas y las organizaciones de carácter privado o no gubernamental, en particular de carácter filantrópico[14]. Han surgido en los últimos años poderosas organizaciones

---

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

que mueven recursos de gran envergadura. En términos globales, en la década posterior al fin de la guerra fría se produjo una disminución de la cooperación internacional al desarrollo y un aumento de la de carácter humanitario y filantrópico.

23. Los compromisos suscritos por la comunidad internacional en torno a destinar el 0,7 % del producto nacional bruto (PNB) de los países desarrollados a la cooperación, las estrategias conocidas como del 20/20, las promesas y compromisos para reducir la deuda externa y otros numerosos temas de esta naturaleza han quedado en el papel en los últimos años o las iniciativas son muy parciales. La mayor parte de ellas quedaron sepultadas en medio de la disminución de los recursos a la cooperación internacional. Desde el Sur, existe una creciente conciencia de que la cooperación internacional que existía, supuestamente de buena voluntad, durante la guerra fría y que era cuantiosa, era estrictamente de carácter político o geopolítico. Una vez acabada la amenaza disminuyó y en algunos casos se terminó.

24. La ayuda humanitaria ha crecido en importancia hoy en día, estableciéndose cadenas de ayuda en momentos de catástrofes, cataclismos naturales y en particular en crisis políticas y de violencia. No son pocas las veces que esta ayuda internacional adquiere una connotación política y más de alguna vez se ha usado como herramienta de presión. Muchas veces los métodos de hacer efectiva la ayuda internacional condicionan el desarrollo posterior del país o región.

25. En muchas agencias de cooperación internacional se percibe la tendencia a copiar o asimilarse a los métodos de acción de las empresas privadas y en particular de las empresas transnacionales. Se le solicita a los proyectos de cooperación una "rentabilidad social" al estilo de las inversiones de las empresas. Se plantea un estilo de trabajo en que las metas autoasumidas importan más que las decisiones participativas de quienes son los grupos beneficiarios de esa cooperación. Es muy interesante observar en las entidades de cooperación tanto europeas como norteamericanas una fuerte frustración por la falta de éxitos en materia de desarrollo y cooperación, como si se supusiera que los éxitos y fracasos dependen exclusivamente de las decisiones tomadas en los proyectos y no de procesos globales mucho más amplios. Muchos observadores ven, "desde el Sur", con enorme frustración, no sólo la disminución de los fondos en contextos de crecimiento económico sostenido de los países ricos, sino también el escepticismo de las instituciones donantes en torno a ir a las causas de la pobreza y buscar soluciones creativas[15].

---

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

E. Pobreza y gobernabilidad

26. El peor escenario de un país para enfrentar con éxito la globalización es hacerlo sin una institucionalidad estatal fuerte, con un Estado débil, corrupto, sin leyes y legislación respetada, sin partidos políticos, sin un sistema burocrático capaz de gestionar y dar gobernabilidad al sistema.

27. Los organismos internacionales obsesionados por la fiebre privatizadora sugirieron, cuando no impusieron, la disminución del Estado como factor central de la modernización y el crecimiento económico. La receta se aplicó sin conocer la enfermedad del paciente. Por su parte, la cooperación internacional muchas veces ha desconfiado de las estructuras estatales y ha provocado el debilitamiento de los sistemas de poder local en sus intervenciones.

28. El caso de la crisis argentina es sintomático. Uno se podría preguntar, ¿es crisis económica o crisis política? No cabe duda de que la crisis es de consecuencias económicas pero en el fondo es política, como se ha ido demostrando en el último año al recuperarse una serie de indicadores y al reconstituirse el sistema de gobierno federal. Los aparatos del Estado fueron demolidos, la corrupción se transformó en incredulidad, los partidos políticos no fueron capaces de ser las correas de transmisión necesarias entre la población y el Estado y la democracia se desplomó. La expresión de esta crisis fue una economía destruida. En África los países de mayor pobreza no son necesariamente los más pobres en recursos sino aquellos en que no hay clase dirigente respetada, en que el Estado se ha disuelto y por tanto donde impera el caos social.

29. La erradicación de la pobreza pasa necesariamente por la gobernabilidad. Y por tanto por el reforzamiento de las instancias políticas. La capacidad de un país de insertarse en la globalización, con efectos positivos o destructivos, pasa por la existencia o no de un sistema estatal, de una elite política, de un sistema de partidos, de instituciones capaces de establecer un equilibrio entre las condiciones estructurales del mundo y la economía globalizada y las necesidades de la población. Es muy difícil imaginar siquiera que cualquier país del tercer mundo sometido a fuertes divisiones internas, sin partidos políticos establecidos y respetados, con una clase dirigente corrupta, pueda iniciar un camino exitoso de superación de la pobreza.

30. A ello se unen asuntos de la mayor importancia como la probidad del Estado y sus funcionarios en el manejo de los fondos públicos. La corrupción está relacionada directamente con la pobreza, ya que la apropiación indebida de fondos cuantiosos va en directo perjuicio de los más pobres, que se ven impedidos de obtener del Estado beneficios y servicios que les ayuden a salir de la condición en que se encuentran.

31. Quizá la evaluación más importante de una década de "globalización salvaje", como la que se ha vivido después de finalizado el período de la guerra fría, es la existencia de una relación íntima entre los factores externos ("globalización") y los factores internos ("gobernabilidad"). Culpar o responsabilizar solamente a una parte de los males que azotan a nuestros países es parcial y equivocado.

"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.

F. Globalización de los derechos

32. Nada de lo que se está afirmando en este artículo podría ser tomado relativamente en serio si no asistiéramos a un proceso de "globalización de los derechos". Afortunadamente la globalización económica, la ampliación y extensión del comercio internacional y de las comunicaciones, ha tenido como consecuencia también un creciente proceso de "globalización por abajo", en que los estándares de derechos de las personas también se globalizan, esto es, se universalizan. No es que los derechos humanos se cumplen universalmente, sino que su conocimiento como marco u horizonte de vida deseable se ha ampliado sustantivamente en estos últimos años o décadas.

33. No es la primera vez en la historia humana que junto con la expansión del comercio, la explotación económica y el triunfo parcial de los intereses más mezquinos y expoliadores surgen procesos, al comienzo silenciosos, de construcción de nuevas libertades. Los mismos barcos que en siglos pasados transportaban mercancías y que en muchos casos saquearon a los países coloniales transportaban también escritos y las nuevas ideas de libertad y democracia que construyeron el mundo postcolonial y cambiaron el siglo XX. Hoy en día Internet y la televisión permiten no sólo comunicar al mundo de los negocios sino también a quienes han hecho de la defensa de los derechos humanos una vocación y una pasión.

34. Pocos años atrás habría sido casi impensable considerar la creación del Tribunal Penal Internacional, los derechos del niño, los tratados contra la tortura y numerosas otras convenciones que afectan y tienen consecuencias en lo que ocurre y en las conductas de muchos países. La globalización de las comunicaciones ha permitido que muchas veces lo que ocurre en una aldea sea conocido de modo instantáneo por buena parte del planeta.

35. La globalización de los derechos es el aspecto necesario y determinante para lo que la Sra. Mary Robinson, la ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha denominado la "globalización con rostro humano", oponiendo este concepto al de "globalización salvaje" que hemos utilizado y que ha predominado en la última década.

36. El reforzamiento del derecho internacional, de los mecanismos e instrumentos del sistema internacional de los derechos humanos es, hoy por hoy, el único mecanismo posible para cambiar el rumbo de un sistema que somete a la miseria a amplios sectores de la humanidad. Se trata de un proceso largo en el tiempo y sin duda complejo, pero no cabe duda de que las tendencias van en ese sentido a pesar de todos los tropiezos.

IV. ERRADICACIÓN DE LA POBREZA, CAPITAL SOCIAL Y DERECHOS HUMANOS

37. Las formas de aproximarse al fenómeno de la pobreza son determinantes hoy en día para las posibilidades de superarla. Existen varios enfoques en discusión actualmente para analizar y caracterizar el problema de la pobreza y su erradicación. El enfoque más tradicional es el de las "carencias". Los pobres vistos como personas marginales y sin recursos. Esta aproximación se vio rápidamente superada por su simpleza, aunque se continúa utilizando al construir estadísticas y muchas veces al aplicar programas de mitigación. Hoy día surgen con mayor fuerza otros enfoques. Uno de ellos es el del capital social y otro, complementario a nuestro modo de ver,

es el de los derechos de las personas. Este capítulo tiene por objeto analizar la relación que hay entre los diversos enfoques, aproximaciones a la pobreza y las posibilidades y caminos de superación[16].

A. Pobreza y capital social

38. Caroline Moser, antropóloga británica, realizó en 1996 un estudio en cuatro ciudades del mundo: Guayaquil (Ecuador), Manila (Filipinas), Lusaka (Zambia) y Budapest (Hungría). Ese estudio fue de la mayor importancia para la determinación de políticas del Banco Mundial. En ese informe Moser señalaba:

> "Para incrementar la productividad económica de los pobres se requiere un enfoque global e integral de la política social, reconociendo la compleja interdependencia del capital social y humano. En los últimos diez años la política ha reflejado cada vez más el papel del capital humano en el desarrollo económico. A juzgar por el reconocimiento, mucho más reciente, de la importancia del capital social en el desarrollo económico y de las repercusiones de su erosión en tiempos de dificultad económica, se necesitaría una política social en la cual se combinaran imaginativamente la opción individual con la participación comunitaria y se vinculara el desarrollo humano con el desarrollo de la sociedad."

39. De esta manera Moser señalaba que no sólo era importante fijarse en la capacidad de las personas para hacer frente a la pobreza sino en las características de la comunidad en que esas personas vivían, el denominado capital social, esto es, el conjunto de bienes intangibles, de solidaridad, de relaciones entre las personas, que permiten que el conjunto de pobres puedan o no, resistir los embates de las crisis.

40. La familia y redes familiares aparecían en ese estudio como un determinante de la capacidad de enfrentar las crisis y además de salir de la situación de pobreza. Cuando las personas pierden ese entramado social caen inexorablemente en la espiral de la pobreza.

41. La Comisión Económico para América Latina y el Caribe (CEPAL), por su parte, habla del capital social como un factor central a tener en cuenta en las políticas de desarrollo social. La definición que utiliza es la siguiente: "capital social se entiende como el conjunto de relaciones sociales basadas en la confianza y los comportamientos de cooperación y reciprocidad".

42. Se perciben dos tendencias en los documentos de la CEPAL. Una que considera que la vía más importante es la creación de "capital humano" y la otra, que se señala complementaria, es la necesidad de "crear capital social". En este sentido el énfasis en el "capital humano" estaría dado

---

[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".

al nivel individual. Las personas adquieren un capital, por ejemplo, mediante la educación, que les permitiría salir de sus condiciones pauperizadas.

43. El Secretario General de la CEPAL considera que la persistencia de la pobreza, que tiende a ser endémica en la región, constituye un grave obstáculo para el logro de la igualdad. Enfatiza el importante papel que la educación y la calificación de la fuerza de trabajo juegan en la solución de este problema. La educación, dice, "es un requisito previo para el desarrollo equitativo y democrático, de la ciudadanía y el desarrollo personal".

44. Su tesis se relaciona con los cambios tecnológicos que ocurren en el mundo en proceso de globalización y dice que "debido a las importantes y permanentes innovaciones tecnológicas, la adaptación de la mano de obra a estos cambios es otro factor decisivo que requiere consideración".

45. La CEPAL hace un llamado a la "movilización del capital social dentro de los sectores más pobres". Esta estrategia deberá estar orientada al diseño de instituciones formales de asociación y participación. La capacitación de los beneficiarios para su propia gestión nunca alcanzará sus objetivos a menos que las instituciones socioculturales informales de confianza, cooperación, liderazgo y prestigio sean reconocidas como temas de política pública.

46. Es interesante señalar que se regresa a propuestas que de una u otra manera existieron en América Latina en los años sesenta, pero con un lenguaje diferente y sin la carga de "movimientos sociales" y de "reivindicación social" que en ese momento tenían. Surge un concepto de "participación" que se define operativamente y que trata de establecer una alianza entre los sectores pobres y el Estado. Digamos que estas ideas han sido de la mayor importancia en las políticas públicas que se han desarrollado en América Latina en la última década.

47. La CEPAL señala que "la participación en un nivel comunitario asociativo puede ser clave para articular servicios públicos con los hogares, lo que es muy importante en programas orientados a reducir la pobreza. Por otra parte, la movilización del capital social comunal puede contribuir a que estos programas sean más eficientes y promover microempresas urbanas y la producción campesina".

48. Como queda claro en estos planteamientos, la "participación" es comprendida como un elemento determinante para la solución de la pobreza y desde ese punto de vista una política de derechos viene a reforzar este aspecto determinante. La participación no sería en este caso solamente una acción voluntaria de los Estados sino un derecho de las personas.

49. Durston define el capital social como el contenido de ciertas relaciones sociales expresadas en actos de confianza, reciprocidad y cooperación. Insiste en sus estudios en que aquellos que cuentan con capital social tienen mayores posibilidades de salir de las situaciones de pobreza que los que no cuentan con él. Este autor examina la importancia de conceptos como los de parentesco, amistad y prestigio, en su condición de instrumentos del cambio social. También nota que el capital social se activa en tiempos de necesidad, riesgo u oportunidad.

50. En esta perspectiva el paradigma del capital social comprende al propio capital social, las redes, los bienes socioemocionales, los valores afectivos, las instituciones y el poder. El capital social es la solidaridad que una persona o un grupo siente por los demás. Se basa en relaciones

de solidaridad que pueden describirse mediante "el uso de redes". En este punto el concepto mismo de capital social se ha metamorfoseado y se relaciona ya no solamente con las redes de soporte y defensa que los pobres tienen sino con el poder que pueden ejercer. Es ahí donde podemos relacionar esta discusión con la de los derechos humanos.

B. Pobreza, capacidades y poder

51. La concepción de capital social que hemos desarrollado tiene elementos que constituyen fortalezas y otros que son sin duda debilidades al enfrentar el complejo asunto de la conceptualización y de la erradicación o superación de la pobreza.

52. La fortaleza consiste en considerar que el contexto o marco comunitario, social y estructural de la pobreza es determinante y no se trata de un asunto individual, y que solamente en base al desarrollo del "capital humano" de los individuos se logrará su erradicación. La educación en este sentido juega un papel importante pero no determinante, al menos en el corto y mediano plazo. En América Latina, las altas tasas de escolaridad obtenidas en los años pasados nos llevan a la presencia cada vez más de una "pobreza ilustrada" (pobres con un alto grado de exposición al sistema educacional formal, pobres con enseñanza -de discutible calidad y pertinencia, deberíamos agregar).

53. La debilidad reside en los conceptos de "participación" y de "derechos", claves en las políticas sociales y en los programas de erradicación de la pobreza. Se les entiende, como se ha visto, como una alianza, como un sistema de "asociación" y no como un proceso de adquisición de cuotas crecientes de poder, de autonomía de las decisiones, de capacidad de autoafirmación, identidad propia y establecimiento de rutas asumidas para salir de la condición de pobreza.

54. El elemento común a todas las definiciones de pobreza es la carencia, algún tipo de privación que evoca el calificativo "pobre". No obstante, cuando se debate la pobreza como problema social, este concepto tiene un alcance mucho más restringido debido a su relación, claramente establecida, con la privación provocada por las limitaciones económicas. Los pobres no lo son solamente por carecer de bienes sino por no tener la "capacidad" de acceder a ellos. Y ése es un problema de orden diferente, tanto epistemológico como sociopolítico.

55. Estas consideraciones sugieren que necesitamos una definición de pobreza que haga referencia a la no realización de los derechos humanos, pero sin desvincularla de las limitaciones de los recursos económicos. El enfoque basado en la capacidad ("*capability*"[17] de Amartya Sen) brinda un concepto de pobreza que cumple este doble requisito. El enfoque basado en la capacidad ya ha inspirado la ampliación significativa que se ha hecho del concepto de pobreza en muchos organismos. Se ha pasado de una concepción restringida basada en los bajos ingresos a una perspectiva multidimensional de la pobreza. La mayoría de los debates actuales sobre la pobreza, celebrados en los medios académicos, adoptan este enfoque de manera explícita o implícita. Por regla general, sin embargo, estos debates no emplean el lenguaje de los derechos. Pero reflexionando un poco se llega a la conclusión de que existe una transición natural de la

---

[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.

capacidad, entendida como acceso al poder, a los derechos. La mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de la persona a gozar de determinadas libertades fundamentales, incluidas las libertades de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. Así, el enfoque basado en la capacidad requiere que la "bondad" del régimen social se examine teniendo en cuenta la plena realización de las libertades humanas. Por consiguiente, la importancia concedida a la libertad de las personas es el elemento común a ambos enfoques. Analizar la pobreza desde la perspectiva de la capacidad debería, por lo tanto, servir de puente para cruzar desde la orilla de la pobreza, de la concepción del capital social, de la participación entendida como "asociación", a la de los derechos, los derechos humanos de los pobres.

56. Para comprender hasta qué punto la perspectiva de capacidad es útil para entender la pobreza, podemos observar que la característica distintiva de una persona pobre es que tiene muy pocas oportunidades para lograr su bienestar. Así, la pobreza puede considerarse característica de aquellos grupos humanos que poseen bajos niveles de poder o, como dice Sen, el hecho de que las capacidades básicas no logren alcanzar unos niveles mínimos aceptables. Es lo que nosotros hemos caracterizado como "exclusión" en el caso de América Latina.

57. No obstante, se deberían hacer algunas aclaraciones en este punto para evitar malentendidos. En primer lugar, aunque el concepto de pobreza tiene una connotación económica irreductible, el concepto que nos resulta útil en este marco no es el de bajos ingresos, sino más bien el concepto más amplio del control insuficiente de los recursos económicos. La carencia de ingresos personales suficientes sólo es una causa posible de esa situación. Otras causas pueden ser el control insuficiente de los bienes y servicios suministrados por los poderes públicos, el acceso insuficiente a los recursos gestionados y poseídos por la comunidad, el control insuficiente de los recursos brindados a través de redes formales o informales de apoyo mutuo, entre otras. Si la falta de control de estos recursos de una persona de alguna manera contribuye a la falta de capacidades básicas, esa persona será considerada pobre. Esta concepción sitúa por tanto en otro nivel el tema de la pobreza, en el nivel del poder.

58. En segundo lugar, el reconocimiento de que la pobreza tiene una connotación económica irreductible no implica necesariamente que los factores económicos sean una de las causas principales de la pobreza. Por ejemplo, cuando la discriminación basada en el género, la etnia o cualquier otro motivo impide a una persona tener acceso a la atención médica, la mala salud resultante es claramente un caso de carencia de capacidad, que debería considerarse pobreza debido a que la falta de acceso a esos recursos ha contribuido a esa situación. Pero las causas principales en este caso son las prácticas socioculturales así como los marcos políticos y legales que permiten que se discrimine a personas y grupos. La falta de control de estos recursos meramente desempeña una función de mediación.

59. El enfoque basado en la capacidad define la pobreza como la ausencia o la realización insuficiente de determinadas libertades básicas como, por ejemplo, las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, entre otras. La razón por la que la concepción de la pobreza guarda relación con las libertades básicas es que éstas se consideran fundamentalmente valiosas para lograr un nivel mínimo de dignidad humana. Pero la importancia concedida a la dignidad humana fundamenta también el enfoque basado en los derechos humanos, que propugna que las personas tienen el derecho inalienable a ejercer estas libertades. Cuando alguien no ha logrado estas libertades, evidentemente sus derechos no se han realizado. Por consiguiente, la pobreza puede definirse de forma equivalente como la falta de las libertades

básicas, desde la perspectiva de las capacidades, o de la no realización del derecho a ejercer estas libertades, desde la perspectiva de los derechos humanos.

60. Estas consideraciones son determinantes cuando las decisiones que afectan a los pobres, a territorios completos empobrecidos, son tomadas externamente, por consideraciones económicas generales, de política global o simplemente de negligencia. En todos estos casos, este paradigma permite comprender la cuestión de las responsabilidades. La pobreza, al no ser comprendida solamente como carencia sino como ausencia de oportunidad, violación de libertades básicas, falta de acceso a recursos, permite comprender sus causas, las consecuencias de las decisiones y finalmente llamar la atención sobre quienes toman las decisiones. El debate internacional que enfrenta el Foro Social sobre la pobreza rural, quizá uno de los espacios más dramáticos del tercer mundo, puede comprenderse desde este punto de vista teórico con una dimensión nueva y establecer la relación existente entre políticas agroalimentarias y la ausencia de oportunidades de grandes masas campesinas del mundo. La situación de los pescadores artesanales, otro de los temas a tratar en el Foro Social, también puede ser comprendida en esta relación compleja entre pobreza y falta de control sobre los recursos.

C. Reducción de la pobreza y derechos humanos

61. La idea que subyace a la adopción de un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos es que las políticas y las instituciones dedicadas a la reducción de la pobreza deberían basarse expresamente en las normas y los valores del derecho internacional de los derechos humanos. La pobreza, al ser considerada como una violación, sobre todo en los casos de violaciones masivas, persistentes y permanentes, implica medidas que están determinadas por el derecho y no por la simple bondad de las personas e instituciones.

62. Respaldados por valores morales reconocidos universalmente y fortalecidos por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales brindan un marco normativo vinculante para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza.

63. Los derechos económicos, sociales y culturales fueron sistematizados y normativizados internacionalmente en un marco histórico determinado, producto principalmente de las presiones y demandas de los movimientos sociales populares que habían nacido a fines del siglo XIX, de los nuevos Estados que se habían constituido tanto en el primer como en el tercer mundo, y de una visión particular del Estado que se había configurado en la primera mitad del siglo XX. Ya en el Tratado de Versalles se creaba la Oficina Internacional del Trabajo, reconociéndose los derechos laborales. Entre 1920 y 1946 se desarrolló el derecho internacional del trabajo, parte sustancial de los derechos económicos, sociales y culturales. Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial se discutió y preparó la Carta de las Naciones Unidas que hace reiteradas referencias a los derechos fundamentales del hombre y es evidente por los antecedentes inmediatos del texto y por la interpretación contextual que al referirse a los derechos humanos incluía en el concepto los derechos económicos, sociales y culturales[18].

---

[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".

Casi inmediatamente después se iniciaron los trabajos de redacción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales concluyeron en 1966. El Pacto ha sido ratificado por más de 145 países.

D. Indivisibilidad de los derechos humanos y pobreza

64. Al considerar la situación de pobreza como una violación, ya no se trata solamente de una "obligación de hacer", se trata también y al mismo tiempo de una obligación "de no violarlos", de "no hacer" por parte de los Estados y los actores involucrados. Es la consecuencia de un análisis en que se pone en la mesa el concepto aceptado internacionalmente de la indivisibilidad de los derechos. La "pobreza" se ubica en un vector entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos. Porque es de toda evidencia que las personas que viven en situaciones extremadas de pobreza ven denegados no solamente sus derechos económicos, sino también sus derechos como ciudadanos.

65. El principio de indivisibilidad conduce a que en esta perspectiva de derechos de los pobres, los Estados y agentes que toman decisiones, se deben abstener de tomar decisiones políticas que conduzcan a establecer, agravar, o acentuar situaciones de pobreza.

66. El horizonte de esta perspectiva de derechos es que las decisiones que afectan a situaciones de pobreza no sean ni teórica ni políticamente diferentes de las que afectan al derecho a la vida, a la integridad física de las personas o a sus derechos civiles esenciales. El ejemplo lo hemos citado muchas veces. Nadie podría haber pensado unas décadas atrás que la prohibición de la tortura llegara a establecerse de manera tan determinante por parte de la comunidad internacional. Los argumentos de los Estados eran evidentes. Las necesidades de los Estados de protegerse, de conocer, aunque fuera por la fuerza, informaciones que afectaban su seguridad, hacían de la tortura un medio si no demasiado legitimado al menos corriente en su uso.
De hecho las policías de casi todos los países del mundo la utilizaban de manera normal. Hoy en día no sólo se ha deslegitimado, sino que la integridad física del prisionero está por encima de los intereses de información que pueda tener un Estado particular. No es que se haya erradicado la tortura en el mundo pero se la ha deslegitimado de tal suerte que su utilización por parte de los Estados es vergonzosa y clandestina. La tortura como violación de los derechos humanos ha pasado de ser un "medio externo" a un "factor interno" de las decisiones que sobre seguridad pública se toman. Ni más ni menos, es el horizonte que muchos percibimos respecto al tratamiento de la pobreza, en esta perspectiva de derechos.

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).

E. Pobreza, derechos y control[19]

67. Una de las razones por las que este marco es adecuado en el contexto de la reducción de la pobreza es que las normas y los valores consagrados pueden potenciar a los pobres y hacer que los responsables de formular las políticas rindan cuentas. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos consiste esencialmente en la potenciación de los pobres como sujetos de derechos y la rendición de cuentas o control social, también denominado control ciudadano, como ejercicio permanente de la relación entre el Estado y los ciudadanos.

68. La potenciación y la rendición de cuentas se logran fundamentalmente a través de la introducción del concepto de derechos. Una vez este concepto se ha incluido en el contexto de la formulación de las políticas, la reducción de la pobreza ya no se fundamenta meramente en que los pobres tienen necesidades sino también en que tienen derechos, de los que emanan obligaciones jurídicas para terceros. Entonces la reducción de la pobreza se convierte en algo más que la beneficencia o una obligación moral; se convierte en una obligación jurídica. Este reconocimiento de la existencia de derechos jurídicos de los pobres y de obligaciones jurídicas de terceros en relación con ellos es el primer paso hacia la potenciación y la rendición de cuentas.

69. Por ello, la campaña acerca de la "abolición" de la pobreza tiene sentido. Se trata de reconocer los derechos de los pobres en los niveles más altos de la juridicidad nacional e internacional. Eso implicaría que las políticas económicas, sociales, militares, entre otras, que afectan a los pobres o que tienen como consecuencia la generación de pobreza deben jurídicamente tomar en cuenta esta dimensión.

70. Algunos ejemplos permiten comprender mejor la relación entre "abolición jurídica" y erradicación. El caso de los derechos de los niños es significativo. Hasta hace pocos años, era considerado normal que en muchos países del mundo los niños entraran a trabajar a muy temprana edad. La creciente conciencia internacional de este flagelo, el ausentismo escolar, la carga de obligaciones que implicaba, entre otros, fueron conduciendo a una conciencia creciente que no fue suficiente. Se requirió de una normativa internacional, la Declaración sobre los Derechos del Niño. Esta Declaración, firmada solemnemente por una gran mayoría de países, ha venido siendo implementada y en los últimos años tanto la OIT como la OMC han trabajado incluso sanciones en función de productos que son fabricados con mano de obra infantil, proponiéndose diversos sistemas de sellos de garantía. La externalización de las actividades productivas industriales de los países centrales no pueden con legitimidad, aunque lo hagan en algunos casos en la práctica, basarse en la mano de obra infantil, ya que hay sistemas de control y de denuncia que, aunque incipientes, pondrán sobre aviso a la población.

71. Entre el momento de la abolición y el de la erradicación existe una distancia que, dependiendo de los temas, puede ser muy larga. La abolición de la esclavitud, por ejemplo, se completó en el siglo XIX pero aún en los siglos XX y XXI el Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud conoce, año tras año, numerosas situaciones donde aún no ha sido erradicada esa práctica. Algo similar ha pasado con el *apartheid* y la discriminación racial.

---

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

72. Por cierto que esta perspectiva de derechos conduce a que muchos sectores, dirigentes y personas, incluso bien intencionadas, la consideren como una idea fugaz o incluso descabellada, ya que se ha "naturalizado" la idea y concepto de pobreza. Se supone que la pobreza es "natural" a las sociedades y que depende de la voluntad, conducta y actitud de cada individuo. Aparece desvinculada de la economía, de las medidas de política económica, de política pública, de decisiones financieras públicas y privadas y de los resultados y consecuencias que tengan sobre las poblaciones y las personas. El "bien superior" del Estado, como en el ejemplo anterior, es mantener la economía funcionando, y para ello en el juego de alternativas no está necesariamente presente el denominado "costo social". El bien superior subordina a los individuos, al igual que las necesidades de información del Estado permitían la utilización de métodos repugnantes.

73. Entre las características principales de un enfoque basado en los derechos humanos cabe destacar las siguientes: vinculación explícita a las normas y principios nacionales e internacionales de derechos humanos, potenciación y participación, rendición de cuentas, no discriminación e igualdad y realización progresiva.

74. Estos principios de los derechos humanos básicos obligan a los responsables de formular las políticas a dar prioridad a los más vulnerables y desfavorecidos, quienes a menudo son excluidos por "el progreso medio". Implica que en el diseño e implementación de las políticas macro/microeconómicas no sea posible considerar la pobreza o el empobrecimiento como una "condición resultante", que es lo que ocurre. La vinculación de la pobreza como denegación de los derechos humanos esenciales del ser humano no puede ser considerada como un efecto resultante.

75. En definitiva, la definición de la pobreza ligada a derechos establece un marco de poder en que los pobres no son sujetos de caridad, beneficencia o de "políticas públicas" meramente opcionales. Se establece un marco de obligaciones de los Estados que permite que el concepto de "participación" se cambie por el de ciudadanía.

76. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos pone de relieve las obligaciones y requiere que todos los responsables, incluidos los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las empresas transnacionales rindan cuentas de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales.

V. COMENTARIO FINAL

77. La cuestión teórica y política que se plantea es comprender la pobreza ligada a derechos y por tanto a obligaciones. La acción del Estado y de la sociedad en su conjunto respecto a los pobres no es un asunto ni de opción política, ni de caridad, beneficencia o buena voluntad. Se encuentra en el centro de las obligaciones del Estado, de los particulares y de la sociedad como un conjunto. Los pobres y sus asociaciones, por su lado, tienen derechos y deberes frente al Estado y de su ejercicio dependerá, fundamentalmente, la erradicación de su condición.

78. Al igual que la lucha por la defensa de los derechos humanos individuales, la lucha contra la pobreza se enmarca en esta perspectiva de derechos conculcados. A pesar de la urgencia del problema, quizá pasará mucho tiempo hasta que se hagan operativas estas ideas pero se requiere un enorme esfuerzo intelectual colectivo para superar primero las concepciones economicistas de pobreza, las miradas individuales acerca de la responsabilidad de los pobres, las conductas caritativas en la superación de la pobreza y luego acceder a un concepto que reúna la lucha contra la pobreza, las decisiones de política económica nacional e internacional y la lucha por el respeto de los derechos humanos.