NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2005/20
6 de julio de 2005

ESPAÑOL
Original: FRANCÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
57º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza

Informe provisional presentado por el Sr. José Bengoa, Coordinador del Grupo de Expertos ad hoc

GE.05-14772 (S) 180705 200705

Resumen

En su resolución 2004/7, de 9 de agosto de 2004 la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos pidió al Grupo de Expertos ad hoc coordinado por el Sr. José Bengoa que preparara un informe provisional en su 57º período de sesiones acerca de la necesidad de elaborar unos principios rectores sobre la aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza. El presente informe complementa el informe preliminar presentado en el 55º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2003/17) y el informe sobre la marcha de los trabajos presentado en el 56º período de sesiones (E/CN.4/Sub.2/2004/25). El informe final se presentará en el 58º período de sesiones de la Subcomisión.

Sobre la base de los trabajos anteriores del Grupo de Expertos ad hoc, y del intercambio de pareceres entre los miembros de la Subcomisión, cuatro de los cuales son miembros del Grupo de Expertos, que tuvo lugar en Sao Paulo (Brasil) los días 2 y 3 de marzo de 2005, y tras la celebración de algunas consultas con diversos interlocutores, incluida una consulta regional entre un miembro del Grupo de Expertos ad hoc y varias personas que viven en la extrema pobreza, celebrada en Bangkok los días 26 y 27 de marzo de 2005, el grupo reafirma la necesidad de preparar un texto sobre los derechos humanos y la extrema pobreza y recomienda que se establezca un grupo de trabajo encargado de redactar su anteproyecto. Elaborado a partir de diversos debates y consultas celebrados en el seno del Grupo de Expertos ad hoc, el presente informe profundiza en la reflexión sobre los elementos fundamentales que deben figurar en un texto sobre los derechos humanos y la extrema pobreza.

ÍNDICE

		Párrafos	*Página*
INTRODUCCIÓN		1 - 8	4
I.	PARA COMBATIR LA POBREZA HAY QUE AFRONTAR ANTE TODO LA EXTREMA POBREZA	9 - 11	5
II.	LA EXTREMA POBREZA, NEGACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES	12 - 16	6
III.	LA EXTREMA POBREZA, AMENAZA CONTRA EL DERECHO A LA VIDA	17 - 21	7
IV.	NECESIDAD DE UNA DECLARACIÓN INTERNACIONAL	22 - 27	8
V.	ADOPTAR UN PLANTEAMIENTO BASADO EN LA INTERDEPENDENCIA, LA INDIVISIBILIDAD Y LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS	28 - 34	9
VI.	DETERMINADOS GRUPOS Y REGIONES REQUIEREN UNA ATENCIÓN PARTICULAR	35 - 39	10
VII.	LA CORRUPCIÓN PONE EN GRAVE PELIGRO LA LUCHA CONTRA LA EXTREMA POBREZA	40	11
VIII.	¿QUÉ ENFOQUE JURÍDICO SE REQUIERE PARA PONER FIN A LA EXTREMA POBREZA?	41 - 43	12
IX.	GARANTIZAR EL CARÁCTER JURÍDICO DE TODA POLÍTICA GLOBAL Y CONSTANTE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	44 - 47	13
X.	LA PARTICIPACIÓN Y LA CONSULTA DE LOS POBRES SON INDISPENSABLES	48 - 50	14
XI.	UNA PERSPECTIVA DE DERECHO INTERNACIONAL PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS	51 - 56	14
XII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57 - 58	16

INTRODUCCIÓN

1. En la Declaración del Milenio, los Estados afirmaron que no escatimarían "esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos". El Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe titulado "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos" (A/59/2005), invitó a los Estados a iniciar una nueva etapa en la lucha contra la extrema pobreza.

2. La Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el plan de acción que presentó al Secretario General el pasado 20 de mayo, mencionó la lucha contra la pobreza como prioridad de todo programa mundial de promoción de los derechos humanos: "En todo plan mundial sobre los derechos humanos debe darse relieve y prioridad a los pobres y al problema de la pobreza" (A/59/2005/Add.3, párr. 11).

Una nueva fase en la preparación de un enfoque de la lucha contra la pobreza fundado en los derechos humanos

3. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 2001/31, de 23 de abril de 2001, pidió a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que "considere la necesidad de formular, sobre la base de los distintos instrumentos internacionales pertinentes, [...] principios rectores sobre la aplicación de las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza" (apartado *a)* del párrafo 7). Se creó un Grupo de Trabajo, integrado actualmente por cinco miembros (la Sra. Iulia-Antoanella Motoc, y los Sres. Yozo Yokota, El-Hadji Guissé, Emmanuel Decaux y José Bengoa, Coordinador). El Grupo de Trabajo presentó a la Subcomisión en su 55º período de sesiones el esbozo de un marco conceptual para la elaboración de principios rectores (E/CN.4/Sub.2/2003/17) y en su 56º período de sesiones un informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/2004/25), acompañado de un anexo en el que se indicaban algunos elementos que podían servir para reflexionar sobre posibles principios rectores.

4. También en su 56º período de sesiones, la Subcomisión aprobó la resolución 2004/7, de 9 de agosto de 2004, en la que "reitera su aprobación de los principios fundamentales de un marco conceptual que figuran en el documento E/CN.4/Sub.2/2003/17" (párr. 6) y pide además a los expertos "que participen en seminarios regionales en los que intervengan personas en situaciones de extrema pobreza y personas que trabajen a su lado con el objeto de identificar los elementos fundamentales que deberían figurar en un texto internacional sobre la extrema pobreza y los derechos humanos" (párr. 11). En su 61º período de sesiones, la Comisión, en su resolución 2005/16, de 14 de abril de 2005, tomó nota de la labor que estaba realizando la Subcomisión y exhortó "a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Experto independiente encargado de la cuestión de la extrema pobreza y a la Subcomisión a que se cercioren de la coordinación y coherencia de su labor, de conformidad con las anteriores resoluciones de la Comisión, y a que continúen, como mejor proceda, sus consultas con los más pobres, con la sociedad civil y con los Estados interesados" (apartado *b*) del párrafo 8).

5. Los días 2 y 3 de marzo de 2005, el Grupo de Expertos ad hoc se reunió en São Paulo (Brasil) y profundizó en su reflexión sobre los elementos fundamentales que deben incluirse en un texto internacional sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Participaron también en esos trabajos expertos en derechos humanos y personas que habían conocido o conocían la pobreza y la exclusión social, así como organizaciones no gubernamentales[1].

6. Durante un seminario regional organizado en Bangkok los días 26 y 27 de marzo de 2005 pudo entablarse un diálogo entre el Sr. Yokota, miembro del Grupo de Expertos ad hoc, y diversas personas que vivían en la extrema pobreza. Un representante de la Alta Comisionada y otras personas dedicadas a la lucha contra la pobreza participaron también en ese seminario, durante el cual los participantes visitaron a las familias en su barrio[2].

7. De este modo, el Grupo de Expertos ad hoc pudo reunirse en diferentes ocasiones durante esos tres años de trabajo, durante los cuales celebró numerosas consultas con organizaciones y asociaciones de pobres y de personas que se ocupan de cuestiones relacionadas con la pobreza, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas[3].

8. Tras estos distintos encuentros el Grupo de Expertos ad hoc confirmó la necesidad de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la eliminación de la extrema pobreza, prosiguió sus consultas con personas que se hallaban en una situación de extrema pobreza, y tomó la decisión de recomendar el establecimiento de un grupo de trabajo de la Subcomisión para poder redactar en un plazo razonable la declaración prevista.

I. PARA COMBATIR LA POBREZA HAY QUE AFRONTAR ANTE TODO LA EXTREMA POBREZA

9. El Grupo de Expertos ad hoc considera que el texto internacional previsto debe concentrarse en la extrema pobreza, es decir, ofrecer un punto de apoyo real para el restablecimiento de los derechos de las personas y las poblaciones más excluidas y a menudo más ignoradas. Dado que la pobreza es siempre un concepto relativo, en el sentido de que cada persona puede ser pobre con respecto a otra, el Grupo de Expertos ad hoc propone concentrarse en las situaciones en que la dignidad de las personas se ve claramente ultrajada y en que muy a menudo se cuestiona el derecho a la vida. En numerosos documentos los términos "pobreza" y "pobreza extrema" se utilizan como sinónimos o de manera confusa. Así pues, el Grupo de Expertos optó más por describir que por definir los elementos constitutivos de la extrema pobreza, teniendo en cuenta la existencia de diferentes enfoques y descripciones de este fenómeno, en su mayor parte convergentes.

---

[1] Véanse las actas de este seminario en la adición del presente informe (E/CN.4/Sub.2/2005/20/Add.1), anexo II.

[2] Ibíd., anexo I.

[3] Véase la lista de documentos preparados por el Grupo de Expertos ad hoc en la adición del presente informe (E/CN.4/Sub.2/2005/20/Add.1), anexo IV.

10. El Grupo de Expertos ad hoc hace suya la perspectiva del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta quien en su último informe indica que la extrema pobreza debería definirse como "una combinación de varios factores -escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social- que incluyen las nociones de precariedad y privación de capacidades (E/CN.4/2005/49, pág. 2). La "privación de capacidades" se refiere a la falta de oportunidades reales para que los pobres puedan escapar de su situación, así como al despilfarro de recursos y de potencial humano que entraña la extrema pobreza. A pesar de todo, como se vio en los seminarios celebrados en Pune en 2004 y en São Paulo y en Bangkok en 2005, los individuos y las familias que viven en la extrema pobreza dan pruebas de una considerable capacidad de resistencia y creatividad. Eso refleja su aspiración a asumir sus responsabilidades en la sociedad, como ya se había subrayado en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social, aprobada con ocasión de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995[4].

11. El Grupo de Expertos ad hoc estima pues que, desde la perspectiva de los derechos humanos, y habida cuenta de los resultados de sus consultas con las personas muy pobres, conviene concentrarse en las situaciones más graves de indigencia y exclusión social.

II. LA EXTREMA POBREZA, NEGACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

12. La extrema pobreza es a un tiempo un problema económico, es decir de falta de ingresos, y un problema social y cultural, es decir de ausencia total de oportunidades de integración en el tejido social, pero sobre todo y más fundamentalmente un problema político, consecuencia de la negación de los derechos y libertades fundamentales.

13. La extrema pobreza presenta pues múltiples dimensiones, como lo expresan claramente tanto las personas que deben afrontarla, como las que trabajan a su lado. Por este motivo, el Grupo de Expertos ad hoc recomienda trabajar desde una perspectiva descriptiva que pueda mejorarse constantemente y permita comprender de manera más exhaustiva el fenómeno de la extrema pobreza.

14. La extrema pobreza se caracteriza por una situación de exclusión general de la condición de ciudadano, de sujeto social y de sujeto de derecho. En cambio, no puede considerarse que todas las personas que viven en condiciones de pobreza o de humillación estén totalmente marginadas. En el seno del grupo más numeroso de personas afectadas por la pobreza económica, la característica principal de las personas en situación de extrema pobreza es la exclusión social vivida en todos sus aspectos.

---

[4] A/CONF.166/9. En el párrafo 9 se indica que hay que promover el desarrollo social en todo el mundo para que "todos los hombres y mujeres, particularmente los que viven en la pobreza, puedan ejercer sus derechos, utilizar los recursos y compartir las responsabilidades que les permitan llevar vidas satisfactorias y contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad".

15. La extrema pobreza en general es una condición de vida marcada por una estigmatización de la que el resto de la sociedad no es consciente. La estigmatización social es una de las características de la extrema pobreza. Un enfoque basado en los derechos ha de tener como objetivo poner fin a esta estigmatización y lograr que se reconozca que la extrema pobreza en el mundo es una de las prioridades más dramáticas y una de las ofensas más graves a la dignidad humana.

16. Así pues, la extrema pobreza es una forma de discriminación, de negación global de los derechos civiles y políticos, y en particular del derecho a la vida, y al mismo tiempo de los derechos económicos, sociales y culturales. En la extrema pobreza se percibe de nuevo la interdependencia y la unidad indivisible de los derechos humanos, todos ellos conculcados. Las personas muy pobres son víctimas frecuentes de la discriminación por el mero hecho de ser pobres y eso constituye una violación de sus derechos. Dicha violación da lugar al círculo vicioso de la pobreza, en el que la falta de oportunidades impide salir de ella. Esta discriminación de que son víctimas los pobres contribuye asimismo que las situaciones de extrema pobreza se repitan de una generación a otra.

III. LA EXTREMA POBREZA, AMENAZA CONTRA EL DERECHO A LA VIDA

17. Muy a menudo, en las situaciones de extrema pobreza se ve amenazado el derecho a la vida, garantizado en particular por el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Millones de niños y de adultos mueren prematuramente debido a la extrema pobreza en que se encuentran.

18. Las causas más evidentes de esta mortalidad superior a lo habitual son la falta de una seguridad material básica, la alimentación insuficiente y de mala calidad, la falta de acceso al agua potable y a la atención sanitaria, las malas condiciones de la vivienda, que afectan gravemente a la salud de las personas y acarrean su muerte prematura. Por otra parte, estas situaciones pueden observarse en todos los continentes, aun cuando se den en proporciones variables, pero están más generalizadas en el tercer mundo. Asimismo, en las mayores metrópolis occidentales los hombres y las mujeres sin hogar mueren frecuentemente a pesar de las iniciativas emprendidas para ayudarles, y esta realidad resulta cada vez más chocante.

19. Sin embargo, en las consultas celebradas por el Grupo de Expertos ad hoc puede verse que la falta de acceso a una seguridad material básica está muy a menudo relacionada con la situación global de exclusión social de que son víctimas los más pobres. De este modo, en el ámbito de la sanidad, se ha podido comprobar en diversas ocasiones que, aun cuando existan servicios gratuitos de prevención y tratamiento de las enfermedades infecciosas, las categorías más desfavorecidas de la población difícilmente tienen acceso a ellos, debido a la extrema precariedad del conjunto de sus condiciones de vida materiales y sociales y a la idea negativa que se tiene de ellas. Se trata una vez más del círculo vicioso de la extrema pobreza, en el que la exclusión impide el acceso a una seguridad material básica y margina cada vez más a los más pobres.

20. En lo que respecta a la amenaza que para el derecho a la vida supone la extrema pobreza, el Grupo de Expertos ad hoc señala que la consideración del derecho a la vida en las jurisprudencias regionales, al igual que en la jurisprudencia internacional, evoluciona hacia unos planteamientos que, más allá de la supervivencia biológica, vinculan ese derecho al derecho a una existencia digna de acuerdo con el enfoque adoptado en sucesivas resoluciones por la Comisión de Derechos Humanos[5].

21. La extrema pobreza, al tratarse de una situación duradera de privación de los derechos fundamentales del ser humano que afecta a todas las dimensiones de la vida humana (recursos, relaciones humanas, ciudadanía), es la manifestación de una situación de violación permanente de los derechos humanos que tanto el Estado como la comunidad internacional tienen la responsabilidad ineludible de remediar[6].

IV. NECESIDAD DE UNA DECLARACIÓN INTERNACIONAL

22. Teniendo en cuenta este análisis, el Grupo de Expertos ad hoc reitera estar de acuerdo con lo que afirmó la Subcomisión en su resolución 2004/7, a saber, que "la extrema pobreza coloca a hombres, mujeres, niños y grupos enteros de población en una situación de violación de los derechos y libertades fundamentales, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo; que, en algunas situaciones, puede constituir una amenaza al derecho a la vida, y que su mitigación inmediata y erradicación futura deben seguir constituyendo una alta prioridad para la comunidad internacional" (párr. 1). El enfoque adoptado por la Subcomisión coincide con el de la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, que afirman que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana.

23. De este modo, la Asamblea General ha adoptado en los últimos años varias resoluciones en las que 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" (resolución 55/106, de 4 de diciembre de 2000, párr. 1).

24. El Grupo de Expertos ad hoc señala asimismo que en los seminarios patrocinados por la Comisión de Derechos Humanos en 1999 y 2001 se había llegado a la conclusión de que era necesario preparar un texto (Seminario sobre derechos humanos y extrema pobreza [E/CN.4/2000/52/Add.1] y Seminario de expertos sobre los derechos humanos y la extrema pobreza [E/CN.4/2001/54/Add.1 y Corr.1]).

---

[5] Véase por ejemplo la resolución 2005/16, en la que la Comisión reafirma que "el derecho a la vida incluye el de llevar una existencia digna y disponer de los elementos esenciales para la vida" (apartado *b)* del párrafo 1).

[6] Esto se pone de manifiesto en los ejemplos presentados en la adición del presente informe (E/CN.4/Sub.2/2004/25/Add.1).

25. Las consultas y encuentros celebrados por el Grupo de Expertos ad hoc con diferentes agentes e instituciones y con los pobres mismos confirman que una declaración internacional sobre los derechos humanos y la eliminación de la extrema pobreza sería muy útil y pertinente, entre otras cosas, porque consolidaría un marco jurídico adecuado para la lucha contra la pobreza.

26. Así pues, el Sr. Arjun Sengupta, Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, indicó en su informe E/CN.4/2005/49 que "sería preciso elaborar una resolución o una declaración donde se defina la pobreza como una violación o denegación de los derechos humanos, con las correspondientes obligaciones en materia de realización de los derechos humanos y de erradicación de la pobreza" (pág. 2). El Sr. Leandro Despouy, Relator Especial sobre los derechos humanos y la extrema pobreza de 1992 a 1996, que participó activamente en el seminario del Grupo de Expertos ad hoc celebrado en São Paulo, apoyó esta orientación[7].

27. Así pues, el Grupo de Expertos ad hoc comprueba que, en el curso de los últimos años las organizaciones internacionales y las instituciones especializadas han llegado a un consenso según el cual la extrema pobreza es una negación de los derechos fundamentales de la persona humana e impide la realización efectiva de los derechos humanos y además existe una relación estrecha entre la violación de los derechos humanos y las situaciones de extrema pobreza. Dicho consenso es un gran éxito de la comunidad internacional que ahora debería permitir la adopción de una declaración internacional que delimitara claramente las responsabilidades y ofreciera puntos de referencia para actuar.

V. ADOPTAR UN PLANTEAMIENTO BASADO EN LA INTERDEPENDENCIA, LA INDIVISIBILIDAD Y LA UNIVERSALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

28. No hay una jerarquía entre los derechos humanos, dado su carácter interdependiente, indivisible y universal. El Grupo de Expertos ad hoc considera que este aspecto es un principio fundamental tanto para definir la extrema pobreza en cuanto negación de los derechos humanos como para abrir vías para su eliminación. Desde los años ochenta, en los trabajos, informes y resoluciones de los organismos de derechos humanos sobre la extrema pobreza siempre se ha reafirmado ese enfoque.

29. La extrema pobreza conculca todos los derechos humanos, entre otros, como se señaló anteriormente, el derecho a la vida, que es un componente crucial, puesto que sin su realización la vida humana no es posible.

30. El derecho a una nacionalidad, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, es esencial para gozar de una seguridad material básica (alimentación, agua potable, vivienda, atención sanitaria), pues quien no pueda acceder a la nacionalidad no puede acogerse a las políticas sociales del Estado y aún menos ejercer, con plena dignidad en cuanto ser humano, el conjunto de derechos humanos.

---

[7] Véase la nota 1 *supra.*

La existencia y el reconocimiento jurídico de las personas sobre la base de la posesión de documentos legales es una primera medida necesaria y fundamental para poner fin a las situaciones de pobreza.

31. Los derechos económicos, sociales y culturales se caracterizan, en general, por el principio de realización progresiva. Con todo, la extrema pobreza menoscaba el conjunto de derechos y libertades fundamentales, incluidos los derechos que son de aplicación inmediata. La definición y la aplicación de una acción y una política globales contra la extrema pobreza que tengan carácter duradero y objetivos claros y que estén enunciadas en un marco jurídico, no se rigen, por consiguiente, por el principio de realización progresiva. Los Estados y la comunidad internacional tienen deberes y obligaciones concretas a este respecto.

32. La extrema pobreza se sitúa en la interfaz de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. La idea de interdependencia de los derechos es fundamental para lograr y consolidar el derecho a la vida y la eliminación de la extrema pobreza. Si no se garantizan los derechos civiles y políticos, por ejemplo la libertad de prensa, la libertad de reunión y de asociación, el derecho a la educación y la cultura, será efímero todo lo que se haga en materia de seguridad material básica.

33. El derecho a la educación y a la cultura es esencial para evitar la exclusión social en el mundo contemporáneo. Forma parte de los derechos amenazados por la extrema pobreza. Además, el acceso universal a la educación y la cultura, inclusive para las personas más marginadas, es indispensable para la eliminación de la pobreza.

34. El derecho de asociación y de organización de los pobres y las personas que viven en situación de pobreza es condición básica para su eliminación. No hay ninguna posibilidad de eliminar la pobreza sin la participación activa de quienes la sufren. Se trata de un principio que el Grupo de Expertos ad hoc ha podido verificar en el desarrollo de su labor y que consecuentemente habrá que tener en cuenta de manera precisa el proceso de redacción de una declaración internacional. El derecho de participar es un derecho humano fundamental que deberá figurar en un lugar destacado, en particular en los programas de eliminación de la pobreza, en cuya formulación, por lo general, no se consulta a los pobres o sólo de manera muy marginal.

VI. DETERMINADOS GRUPOS Y REGIONES REQUIEREN UNA ATENCIÓN PARTICULAR

35. En la labor desarrollada en los tres últimos años, el Grupo de Expertos ad hoc ha podido observar que la participación de la mujer en la lucha para eliminar la pobreza es un elemento esencial. Ante la pobreza que menoscaba el derecho a la vida, las mujeres se movilizan en todos los rincones del planeta, se organizan y formulan programas dinámicos para salir de la miseria en que viven sus familias. Una declaración internacional debería ser un instrumento eficaz para respaldar los esfuerzos de millones de mujeres por salir de la miseria y fortalecer su capacidad de acción.

36. El Grupo de Expertos ad hoc observa que, entre las personas expuestas a la extrema pobreza, algunas son, además, víctimas de otras formas de discriminación a causa, por ejemplo, de su origen étnico o su sexo. Algunos grupos humanos son más vulnerables ante la extrema pobreza, como los niños, las mujeres y los discapacitados, personas que en situaciones de crisis experimentan con mayor intensidad los efectos de la pobreza y la extrema pobreza. En todos esos casos, el Estado y la comunidad internacional deberían aplicar el principio de discriminación positiva en el marco de los programas y políticas públicas, tanto en el plano nacional como en el internacional, y velar por que los más excluidos reciban la atención y el apoyo adecuados.

37. El Grupo de Expertos ad hoc considera que existen lugares en el mundo en los que las condiciones de pobreza y de extrema pobreza están generalizadas y que requieren que la comunidad internacional les preste una atención especial. Se trata de regiones con una gran vulnerabilidad y donde las economías locales y regionales han quedado destruidas, los cambios climáticos ponen en peligro los cultivos tradicionales, y la deforestación, la degradación del entorno natural y otras transformaciones adquieren proporciones dramáticas. La miseria de esas regiones, por lo general, está asociada a procesos en los que intervienen agentes exteriores, que tienen su parte de responsabilidad.

38. La declaración internacional debería establecer un mecanismo que afectaría a esas zonas, regiones o localidades en cuanto espacios de atención prioritaria de la comunidad internacional. Un organismo de alto nivel del sistema de las Naciones Unidas, o incluso el propio Consejo de Seguridad, debería ser el que adoptase la decisión sobre el establecimiento oficial y la delimitación de esas zonas. El reconocimiento de una zona de este tipo debería acarrear la aprobación de un plan especial de desarrollo en que se conjugarían ayudas humanitarias manifiestamente urgentes con inversiones a medio y largo plazo. Debería establecerse claramente la relación de solidaridad entre el Estado o las provincias y la comunidad internacional. En un mundo con un destino común, globalizado y conectado, la implantación de mecanismos eficaces para la eliminación de la pobreza en determinadas zonas y territorios parece un compromiso indispensable que debe contraer la comunidad internacional.

39. Ciertos grupos sociales y comunidades étnicas, religiosas o culturales, por haber sido víctimas de una discriminación histórica, son mucho más vulnerables que otras poblaciones. En particular, es frecuente que ciertos grupos minoritarios y ciertos pueblos indígenas vivan en la extrema pobreza. La declaración internacional también habría de prestar una atención especial a esos grupos.

VII. LA CORRUPCIÓN PONE EN GRAVE PELIGRO LA LUCHA CONTRA LA EXTREMA POBREZA

40. El Grupo de Expertos ad hoc ha podido comprobar *in situ*, en sus distintas reuniones y visitas, que la corrupción tanto de los funcionarios públicos como de los organismos privados es un grave peligro para los programas de eliminación de la pobreza. Únicamente dispositivos de vigilancia y de control como la prensa, las organizaciones ciudadanas y la sociedad civil pueden mejorar la transparencia y las posibilidades de denunciar ese tipo de problemas. Según el Grupo de Expertos ad hoc, la corrupción, el contrabando de alimentos y de vacunas, la falsificación de

medicamentos y el desvío de fondos, entre otros, deben tipificarse como delitos muy graves, punibles tanto en el plano nacional como en el internacional.

VIII. ¿QUÉ ENFOQUE JURÍDICO SE REQUIERE PARA PONER FIN A LA EXTREMA POBREZA?

41. El Grupo de Expertos ad hoc examinó largo y tendido las principales cuestiones jurídicas planteadas por un enfoque de la lucha contra la pobreza basado en los derechos humanos. Dado que la extrema pobreza es una circunstancia que entraña una violación de la dignidad de la persona humana y de todos los derechos humanos, el Grupo llegó a la conclusión de que de esa situación se derivan consecuencias jurídicas. Las víctimas que se encuentran en una situación de violación de esos derechos fundamentales como la extrema pobreza tienen derecho a pedir justicia. Tienen derecho a exigir el restablecimiento de sus derechos y recibir indemnizaciones y reparaciones por los perjuicios sufridos con igual razón que el resto de víctimas de violaciones de derechos.

42. Con todo, las personas que viven en la extrema pobreza, por el mero hecho de encontrarse en esa situación, no suelen estar en condiciones de que se reconozca la vulneración de sus derechos y libertades fundamentales. Privadas de hecho, cuando no de derecho, del ejercicio de la ciudadanía, víctimas de una discriminación en su entorno inmediato y por parte de las instituciones (por ejemplo, la policía, la administración, etc.), estas personas no están en condiciones de solicitar y menos aún de beneficiarse de las protecciones jurídicas existentes[8]. La imposibilidad de ejercer sus derechos les lleva en la práctica a no ser considerados ni considerarse a sí mismos sujetos de derecho. Todo planteamiento jurídico de la extrema pobreza debe tener en cuenta esta situación, directamente vinculada a la indivisibilidad concreta de los derechos humanos en los casos de extrema pobreza.

43. El enfoque jurídico de las manifestaciones contemporáneas de la pobreza permite un tratamiento objetivo de esos fenómenos, que a menudo se caracterizan por la falta de capacidad de acción, la indeterminación y la subjetividad. Así se consigue un marco global para las relaciones internacionales en que se define lo que es jurídicamente aceptable y lo que no lo es y se puede trascender el planteamiento étnico, moral o caritativo, que es el que se suele adoptar habitualmente. La perspectiva jurídica permite comprender los derechos de los pobres y las obligaciones de los Estados, las entidades privadas y la comunidad internacional (véanse los informes del Grupo de Expertos ad hoc E/CN.4/Sub.2/2002/15, E/CN.4/Sub.2/2003/17 y, en particular, el documento E/CN.4/Sub.2/2004/25).

---

[8] Véanse, en concreto, los numerosos ejemplos de esta realidad en "*Voices of the poor: can anyone hear us*", Banco Mundial/Oxford University Press, 2000, págs. 249 y ss.

IX. GARANTIZAR EL CARÁCTER JURÍDICO DE TODA POLÍTICA GLOBAL Y CONSTANTE DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

44. Ante el menoscabo que para el conjunto de los derechos humanos representa la extrema pobreza, los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil han adoptado iniciativas para respaldar los esfuerzos de las personas que viven en la extrema pobreza y de los que trabajan a su lado. Con todo, estos apoyos rara vez se inscriben en un marco coherente y orientado al futuro, que resulta indispensable por las múltiples dimensiones del fenómeno de la extrema pobreza y la necesidad de llevar a cabo esfuerzos duraderos para acabar con él. Por consiguiente, la propuesta de declaración internacional deberá alentar, en particular, a los Estados a dotarse de un marco legislativo de ese tipo encaminado a permitir a todos, incluso a los más pobres, el ejercicio efectivo de los derechos humanos, sobre la base del respeto de la misma dignidad que tienen todos los miembros de la familia humana.

45. Con arreglo a las recomendaciones formuladas en los anteriores trabajos de la Subcomisión[9], este marco legislativo puede adoptar la forma de leyes marco o de leyes programa por las que el Estado contrae con carácter duradero una serie de compromisos. Entre esas obligaciones, que precisará a continuación el Grupo de Expertos ad hoc, cabe incluir:

- Un esfuerzo sostenido para conocer los problemas de las personas afectadas, sus iniciativas y las medidas adoptadas a los distintos niveles a fin de restablecer sus derechos;

- La formación del personal y de los ciudadanos a todos los niveles para enseñarles a dialogar y trabajar en colaboración con las poblaciones más pobres[10];

- Consultas periódicas con las personas en condiciones de extrema pobreza, con arreglo a métodos de trabajo elaborados con su concurso y con las organizaciones a través de las cuales se expresan;

- La evaluación, en los distintos ámbitos de acción (la educación, la salud, el acceso a la justicia, etc.) de las políticas aplicadas, evaluación que deberá llevarse de manera rigurosa en el marco de las consultas antes mencionadas.

46. Las formas que adopte la aplicación de este tipo de enfoque dependerán en parte de la experiencia de cada país. Cabe señalar que ya existe un importante volumen de experiencias en los planos local, nacional y regional que es preciso examinar y dar a conocer para retomar los elementos interesantes en un marco internacional. Algunos han emprendido campañas de reuniones y audiencias con los pobres (Sudáfrica), mientras que otros han garantizado la

---

[9] Véase, en particular, el documento E/CN.4/Sub.2/1996/13.

[10] Véase, en concreto, el documento E/CN.4/2001/54 y Corr.1 (párr. 73): "Cada ciudadano, sin tener en cuenta de dónde procede, tiene el deber de conocer las condiciones de vida y las aspiraciones de los más pobres para poder dialogar con ellos. Sin esto, no será posible la cooperación. En el mejor de los casos, conservaremos actitudes paternalistas; en el peor de los casos, tendremos actitudes parecidas al racismo y la xenofobia".

representación de los más pobres en los mecanismos de seguimiento de su política de lucha contra la pobreza (Bélgica), e incluso otros han aprobado leyes marco de lucha contra la pobreza y la exclusión social (Francia y la provincia canadiense de Quebec).

47. El Grupo de Expertos ad hoc también desea seguir explorando, en el marco de sus consultas con las personas en condiciones de extrema pobreza, la eventual contribución de mecanismos jurídicos que ofrezcan posibilidades de recurso para hacer efectivos sus derechos, en concreto los que contribuyen al acceso a una seguridad material básica, aunque también los relativos al acceso a la justicia y al derecho de expresión y participación. Esto debe llevarse a cabo teniendo en cuenta los progresos realizados en los últimos años en varias regiones del mundo con miras a proporcionar recursos jurídicos que permitan a los más pobres ejercer efectivamente sus derechos y libertades fundamentales.

X. LA PARTICIPACIÓN Y LA CONSULTA DE LOS POBRES SON INDISPENSABLES

48. El Grupo de Expertos ad hoc llegó a la firme convicción de que, sin la implantación de mecanismos de participación de los pobres y de los que viven en la extrema pobreza, no es posible eliminar ese flagelo ni salir de esa situación de violación de los derechos humanos.

49. El Grupo de Expertos ad hoc hace suya la resolución 55/106 de la Asamblea General, en la que ésta reafirma "que es indispensable que los Estados propicien la participación de los más pobres en el proceso de adopción de decisiones en las sociedades en que éstos viven, en la promoción de los derechos humanos y en la lucha contra la extrema pobreza, y que se den a las personas que viven en la pobreza y a los grupos vulnerables los medios para organizarse y participar en todos los aspectos de la vida política, económica y social, en particular la planificación y la puesta en práctica de las políticas que les conciernen, permitiéndoles así convertirse en auténticos participantes en el desarrollo" (párr. 2).

50. Como se destacó en el Foro Social, la voz de los pobres en la sociedad contemporánea es una vía de esperanza y solidaridad que debe tenerse en cuenta en la ejecución de los planes de eliminación de la extrema pobreza y la realización de los derechos humanos.

XI. UNA PERSPECTIVA DE DERECHO INTERNACIONAL PARA HACER EFECTIVOS LOS DERECHOS

51. El Grupo de Expertos ad hoc considera que es necesario integrar en el derecho internacional una perspectiva jurídica para hacer efectivos los derechos de todos, incluidos los de los más marginados. El planteamiento desde el punto de vista de los derechos humanos permite el establecimiento de relaciones formales e institucionales entre los responsables de hacer plenamente efectivos los derechos humanos en el plano nacional e internacional y las personas y los grupos que viven en la extrema pobreza. Permite la existencia de sistemas de seguimiento, de evaluación, de indicadores y de vigilancia tanto en los planos nacional e internacional.

52. El marco internacional de derechos humanos es el único en que los derechos pueden ejercerse, evaluarse y exigirse. El Grupo de Expertos ad hoc considera que los derechos y las libertades fundamentales, que deben garantizarse tanto a los pobres, como al resto de ciudadanos, pero que de hecho siguen siendo papel mojado en el caso de aquéllos, han de considerarse como los fundamentos de las políticas nacionales e internacionales, tanto en los procesos de definición de políticas de inversión como en las decisiones que afecten a las personas o grupos de personas y a los distintos estamentos de la sociedad nacional e internacional.

53. El Grupo de Expertos ad hoc considera que, en la medida en que la extrema pobreza menoscaba el conjunto de derechos y acarrea a veces violaciones del derecho a la vida, pone de hecho en tela de juicio la igual dignidad de todos los seres humanos y en lo sucesivo debe recibir la misma atención que las otras formas de vulneración de los derechos y las libertades fundamentales como el *apartheid* o la esclavitud. El Grupo de Expertos ad hoc coincide con las declaraciones de Nelson Mandela, quien en febrero de 2005, calificó la inacción frente al fenómeno de la extrema pobreza como crimen de lesa humanidad: "... *Of course the task will not be easy. But not to do this would be a crime against humanity, against which I ask all humanity now to rise up. Then we can all stand with our leads held high…*".

54. A juicio del Grupo de Expertos ad hoc es necesario crear una serie de indicadores agrupados bajo el título de "Evaluación de los efectos sociales", que se basen en los derechos humanos y que obligatoriamente deban tenerse en cuenta en las decisiones políticas internacionales, en las decisiones sobre inversiones económicas y en las relativas al comercio internacional, y que persigan salvaguardar la vida humana y su dignidad. En el proyecto de declaración internacional se debería exponer con gran precisión esa obligación de los agentes internacionales y de los agentes nacionales. La pobreza y la extrema pobreza no pueden ser consideradas únicamente como el resultado involuntario y fortuito de decisiones de política económica, de política de inversiones, de gestión o de otra índole. El carácter global de la economía mundial permite establecer mecanismos de previsión, y uno de ellos es que toda decisión o proyecto ha de prever las consecuencias que pudiera acarrear para el aumento o la disminución de la miseria.

55. El Grupo de Expertos ad hoc considera que esta perspectiva de los derechos debe implicar que los agentes nacionales, privados y públicos asuman una serie de deberes y responsabilidades, en particular los Estados que tienen la responsabilidad soberana de garantizar la plena efectividad de los derechos humanos. Asimismo, conviene determinar las responsabilidades y los deberes de los agentes internacionales, tanto públicos como privados, que a menudo tienen una influencia concreta en la aparición o la eliminación de la miseria masiva en un mundo globalizado.

56. El Grupo de Expertos ad hoc está convencido de que adoptar una perspectiva de derechos en lo que respecta a los fenómenos relacionados con la extrema pobreza al preparar una declaración internacional sobre los derechos humanos y la eliminación de la extrema pobreza es condición necesaria para garantizar la paz mundial y que ese texto será una contribución a tal fin.

XII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. Consciente de que ha llegado la hora de franquear una nueva etapa basándose en todas las informaciones reunidas por el Grupo de Expertos ad hoc, y procedentes de fuentes muy distintas, en particular las recabadas de las personas en situación de extrema pobreza o de las organizaciones a través de las cuales se expresan, el Grupo de Expertos ad hoc recomienda a la Subcomisión que:

a) El Grupo prosiga su labor de consulta con los pobres a fin de reunir los elementos pertinentes para la redacción de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la eliminación de la extrema pobreza con objeto de presentar esos elementos a la Subcomisión en su 58º período de sesiones;

b) Pida a la Comisión de Derechos Humanos que autorice la creación de un grupo de trabajo encargado de iniciar el proceso de redacción de una declaración internacional sobre los derechos humanos y la eliminación de la extrema pobreza sobre la base de la labor del Grupo de Expertos ad hoc.

58. Esta nueva etapa deberá incluir la organización de un seminario de expertos para redactar el proyecto del texto y consultar lo más ampliamente posible a las asociaciones y organizaciones en pro del desarrollo, estatales y no gubernamentales, organismos internacionales y otros organismos que luchan contra la extrema pobreza, así como a las propias personas que viven en la miseria. El grupo de trabajo deberá elaborar una metodología que permita ese proceso participativo. Habrá que tener en cuenta la experiencia adquirida por el Grupo de Expertos ad hoc en los seminarios en los que participaron personas que vivían en la extrema pobreza.

APÉNDICE

Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: 1989/10, 1990/15, 1991/14, 1992/11, 1993/13, 1994/12, 1995/16, 1996/10, 1997/11, 1998/25, 1999/26, 2000/12, 2001/31, 2002/30, 2003/24, 2004/23, 2005/16.

Resoluciones de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos tituladas "Los derechos humanos y la extrema pobreza": 1992/27, 1993/35, 1994/41, 1995/28, 1996/23, 2001/8, 2002/13, 2003/13, 2004/7 y la decisión 1990/119.

El Grupo de Expertos ad hoc agradece a la Nipon Foundation que hiciera posibles las reuniones de Pune (India) en 2004 y de São Paulo (Brasil) en 2005. Asimismo agradece a la Universidad de las Naciones Unidas y al Gobierno del Japón el haber facilitado la reunión del Grupo ad hoc en Tokio en 2002. Agradece a la Universidad de São Paulo la organización del seminario que tuvo lugar en esa ciudad en 2005. También quiere dar las gracias a las numerosas ONG que han participado activamente en la organización de los seminarios y las consultas, en particular el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo. Las decisiones que se han adoptado y las etapas que se han superado en estos últimos años han sido posibles gracias a la consulta y la colaboración con numerosas organizaciones con sede en Ginebra, por lo que el Grupo de Expertos ad hoc les agradece y reconoce su contribución. Por último, el Grupo expresa su agradecimiento a los representantes de los Estados y de los gobiernos que siempre han mostrado su adhesión a esta perspectiva y que han apoyado a los miembros del Grupo en el desempeño de su labor.