



Asamblea General

Distr. general
6 de agosto de 2010
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

15º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*

Resumen

El presente informe, que obedece a lo dispuesto en la resolución 12/19 del Consejo de Derechos Humanos, contiene recomendaciones detalladas de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza sobre las posibilidades de mejorar el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos preparado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. En el informe se recogen las contribuciones de los Estados y otras partes interesadas que participaron en varios procesos de consulta realizados después de 2006.

En el informe figuran las razones de las propuestas y las definiciones conceptuales básicas en que se enmarcan estas recomendaciones. También se esbozan los principales desafíos que experimentan las personas que viven en la extrema pobreza y que deben tenerse en consideración al preparar los principios. Por último, se presenta un esbozo anotado de la propuesta de la Experta independiente sobre las posibilidades de mejorar el proyecto de principios rectores, dividido en tres secciones: principios generales de derechos humanos, directrices generales de política y obligaciones basadas en derechos específicos.

La Experta independiente considera que los principios rectores pueden convertirse en un instrumento para ayudar a los Estados y demás partes interesadas a hacer operativas las obligaciones existentes en materia de derechos humanos con respecto de las personas que viven en la extrema pobreza.

* Documento presentado con retraso.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	3
II. Razones para el desarrollo de los principios rectores sobre los derechos humanos y la extrema pobreza	8–13	4
III. Marco conceptual	14–20	5
IV. Panorama general de las principales privaciones subyacentes y que se refuerzan mutuamente que enfrentan las personas que viven en la extrema pobreza	21–33	7
V. Propuesta para mejorar el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos	34–91	9
Sección 1. Principios generales de derechos humanos	38–52	10
Sección 2. Directrices generales de política	53–62	15
Sección 3. Obligaciones basadas en derechos específicos	63–91	18

I. Introducción

1. La Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, presenta este informe de conformidad con la resolución 12/19 del Consejo de Derechos Humanos. El informe contiene las opiniones de la experta sobre las posibilidades de mejorar el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (en lo sucesivo, proyecto de principios rectores).

2. En 2006, el Consejo de Derechos Humanos examinó el proyecto de principios rectores preparado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (en lo sucesivo, la Subcomisión). A solicitud del Consejo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) celebró consultas sobre el proyecto de principios rectores entre 2006 y 2009¹. Se recogieron y analizaron las opiniones de Estados, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, órganos de tratados y procedimientos especiales de las Naciones Unidas, instituciones nacionales de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras partes interesadas en un informe presentado al Consejo en 2009².

3. En octubre de 2009, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución 12/19, en que invitaba a la Experta independiente a seguir trabajando en el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos y a presentar al Consejo a más tardar en su 15º período de sesiones un informe que contuviera sus recomendaciones sobre la forma de mejorar el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

4. A raíz de la aprobación de la resolución 12/19, la Experta independiente examinó las contribuciones de todas las partes interesadas³ que presentaron comentarios sobre el proyecto de la Subcomisión, incluyendo las conclusiones del seminario organizado por el ACNUDH en enero de 2009. Consultó con el Administrador y el Grupo de Lucha contra la Pobreza del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros. La experta también participó en dos reuniones con ONG promovidas por ATD-Quart Monde y una reunión con especialistas en derechos humanos y desarrollo de la Universidad de Brandeis.

5. Por último, la Experta independiente convocó una reunión de expertos que se celebró los días 20 y 21 de mayo de 2010 en colaboración con el Friedrich-Ebert-Stiftung para analizar las posibilidades de mejorar los principios. En la reunión participaron expertos encargados de cuestiones de derechos humanos y desarrollo de todo el mundo.

6. El informe de la Experta independiente detalla primeramente las razones de sus propuestas para mejorar los principios rectores y las definiciones conceptuales básicas en que se deben enmarcar sus propuestas. En la sección IV se abordan los principales desafíos que experimentan las personas que viven en la extrema pobreza y que deben tenerse en consideración al preparar los principios. Finalmente, en la sección V se presenta un esbozo anotado de la propuesta de la Experta independiente sobre las posibilidades de mejorar el proyecto de principios rectores.

7. La Experta independiente otorgó una alta prioridad a las consultas con varios interlocutores, y agradece el apoyo de todas las partes interesadas que participaron en los distintos procesos de consulta, con inclusión de los representantes de los Estados.

¹ A/HRC/2/2 y resolución 7/27 del Consejo de Derechos Humanos.

² A/HRC/11/32.

³ *Ibid.*, anexo 1 y examen técnico, anexo 1.

II. Razones para el desarrollo de los principios rectores sobre los derechos humanos y la extrema pobreza

8. Es urgente lograr que la realización de todos los derechos humanos ocupe un lugar central en los esfuerzos para erradicar la extrema pobreza. Solo se lograrán avances duraderos en la erradicación de la extrema pobreza cuando las medidas reconozcan a las personas que viven en esa situación como sujetos con derechos y como agentes potenciales del cambio. Las recientes crisis mundiales de alimentos, combustibles y finanzas y sus efectos desproporcionados en las personas que viven en la extrema pobreza demuestran aún más la necesidad de los principios rectores sobre los derechos humanos y la extrema pobreza.

9. La Experta independiente coincide con todos los participantes en las rondas de consultas en que los principios rectores deben proporcionar una orientación práctica sobre el modo de hacer operativas las obligaciones de los Estados en relación con el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza, un sector de la población general con frecuencia olvidado y, en cierta medida, invisible. Los principios rectores deben promover la aplicación y el cumplimiento efectivos de las normas y los principios existentes en materia de derechos humanos. También deben ayudar a reducir la brecha entre las normas de derechos humanos y la situación real de las personas que viven en la extrema pobreza, teniendo en cuenta su diversidad a escala mundial.

10. Los principios deben guiar a todos los interlocutores que participan en la formulación, la aplicación y el seguimiento de las políticas internacionales, nacionales y locales para erradicar la extrema pobreza. Deben agregar visibilidad e impulso político a la lucha contra la extrema pobreza, y abordar las dificultades que enfrentan los Estados y la comunidad internacional para llegar a las personas que viven en la extrema pobreza. También deben ser un instrumento de promoción para todas las partes que se ocupan de cuestiones de pobreza a escala nacional e internacional.

11. En su esencia, los principios rectores tienen que priorizar la importancia de tender una mano y proteger a quienes viven en la extrema pobreza, como personas y grupos más desfavorecidos y marginados en las sociedades. La Experta independiente hace hincapié en la importancia fundamental del empoderamiento de las personas que viven en la extrema pobreza a través de un enfoque de la lucha contra la pobreza basado en los derechos humanos.

12. Los principios rectores deben ofrecer una base común para favorecer y armonizar la acción, fomentando las asociaciones de colaboración sobre el terreno y creando las bases para el diálogo eficaz entre los distintos interlocutores. Deben servir de puente entre los debates y actividades, a menudo dispares, de las partes que se ocupan del desarrollo y los derechos humanos, ofreciéndoles un punto de partida común para la acción conjunta.

13. Los principios rectores no deben ser vistos como declaraciones humanitarias o caritativas; se basan en los principios y normas de derechos humanos acordados internacionalmente, aplicados a las personas que viven en la extrema pobreza. Aclaran las consecuencias de las obligaciones en materia de derechos humanos que entrañan las decisiones de política de los Estados a escala nacional y el modo en que las obligaciones en materia de derechos humanos se aplican a las decisiones de política internacionales, en particular con respecto a la asistencia y la cooperación internacionales.

III. Marco conceptual

14. La pobreza es reconocida universalmente como un fenómeno multidimensional que se extiende más allá de la carencia de ingresos a la falta de capacidades básicas para vivir con dignidad. En el presente proyecto de principios rectores se utiliza la definición de pobreza establecida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2001, que afirma que la pobreza es "una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales"⁴. El anterior Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza abundó en esta definición al caracterizar la pobreza como "una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social"⁵. Los principios fueron enriquecidos posteriormente con el punto de vista de la Subcomisión de que "la inseguridad conduce frecuentemente a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible"⁶. Otras definiciones subrayan el aspecto multidimensional de la pobreza. En el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 se definió la pobreza absoluta como una condición caracterizada por "una grave privación de elementos de importancia vital para los seres humanos: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, enseñanza e información. Esas situaciones dependen no solo de los ingresos, sino de la posibilidad de acceder a los servicios"⁷.

15. Los derechos humanos y la extrema pobreza están vinculados en, por lo menos, tres maneras: a) la pobreza puede ser tanto una causa como una consecuencia de las violaciones de los derechos humanos; b) la realización de todos los derechos humanos y los esfuerzos para erradicar la extrema pobreza se refuerzan mutuamente; y c) las normas y los principios de derechos humanos ofrecen el marco para la reducción y/o erradicación de la pobreza⁸.

16. Los principios rectores deben estar enmarcados en las obligaciones contraídas por los Estados de respetar, proteger y cumplir todos los derechos humanos y las libertades fundamentales⁹. La obligación de respetar requiere que los Estados se abstengan inmediatamente de poner en peligro el disfrute de cualquier derecho en los ámbitos nacional e internacional, y en especial de actuar de forma tal que se genere o exacerbe la extrema pobreza. Para ese fin, los Estados deben, por ejemplo, evaluar, identificar y abordar los posibles efectos de sus políticas de reducción de la pobreza sobre los derechos humanos. La obligación de proteger entraña la adopción de todas las medidas necesarias para proteger a las personas que viven en la extrema pobreza de acciones u omisiones de terceras partes que puedan amenazar o poner en peligro sus derechos humanos. La obligación de cumplir requiere que los Estados realicen acciones positivas para facilitar el

⁴ Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2001/10), párr. 8.

⁵ A/HRC/7/15, párr. 13.

⁶ E/CN.4/Sub.2/1996/13, anexo III.

⁷ A/CONF.166/9, párr. 19.

⁸ Véanse las resoluciones 60/209 y 61/157 de la Asamblea General.

⁹ Aunque este marco analítico fue primeramente desarrollado con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales (consulte, por ejemplo, H. Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and US Foreign Policy* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press 1996); E/CN.4/Sub.2/1987/23; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales Nos. 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 21), su aplicación a todos los derechos humanos es ampliamente aceptada.

disfrute de los derechos humanos, incluyendo la creación de mecanismos institucionales para evitar las violaciones de los derechos humanos.

17. Los principios rectores también deben aclarar y detallar mejor las obligaciones con respecto de los derechos económicos, sociales y culturales aplicadas a las personas que viven en la extrema pobreza. Deben recordar que las obligaciones de los Estados con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁰ requieren que actúen tan rápida y eficazmente como sea posible para lograr ese objetivo¹¹. Como parte de esta obligación, "cualquier medida regresiva deliberada... requiere la más cuidadosa consideración y debe ser completamente justificada en referencia a todos los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del uso total del máximo de los recursos disponibles"¹².

18. Los principios rectores deben recordar que los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben ofrecer directamente niveles mínimos esenciales de todos los derechos económicos, sociales y culturales cuando las personas o los grupos no puedan, por motivos ajenos a su voluntad, materializar estos derechos humanos con los medios a su disposición¹³. El cumplimiento inmediato de esta obligación esencial mínima "incumbe a cada Estado parte"¹⁴. Si no puede cumplir dicha obligación, "tiene que demostrar que cada esfuerzo ha sido realizado para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, de forma prioritaria, estas obligaciones mínimas"¹⁵.

19. Teniendo en cuenta que la mayoría de las personas que viven en la extrema pobreza son niños y que la extrema pobreza en la niñez también es la causa fundamental de la pobreza en la edad adulta¹⁶, el proyecto de principios rectores debe prestar particular atención a los niños y abordar el problema de que en las medidas para erradicar la extrema pobreza se tengan en cuenta sus derechos en relación con los de sus padres/tutores o cuidadores.

20. En el contexto de proyecto de la Subcomisión, los principios rectores deben centrarse en las obligaciones de los Estados sin olvidar el papel que pueden desempeñar los interlocutores no estatales, como las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. Todos tienen importantes responsabilidades en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza. Los principios rectores deben reafirmar las obligaciones de los Estados de crear un entorno propicio que impulse y promueva la capacidad de los particulares, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y otras ONG para combatir la pobreza y empoderar a las personas que viven en la extrema pobreza para que reclamen sus derechos.

¹⁰ Véanse el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 9.

¹² *Ibid.*

¹³ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr. 15.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 3, párr. 10.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sobre las estadísticas en los países de la OCDE, véase *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries* (OCDE, París, 2008), pág. 16.

IV. Panorama general de las principales privaciones subyacentes y que se refuerzan mutuamente que enfrentan las personas que viven en la extrema pobreza

21. La pobreza no es un fenómeno inevitable. Es frecuentemente un resultado de acciones y omisiones por parte de quienes están a cargo de las políticas del Estado y otras poderosas entidades económicas. Debido a desigualdades estructurales (a menudo no abordadas), sociales, políticas, económicas y culturales, la pobreza se transmite de generación en generación. Como señalan los titulares de mandatos de los procedimientos especiales, "la pobreza es a menudo una causa, al igual que un resultado, de un complejo sistema de negaciones de los derechos humanos en el cual las violaciones de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales interactúan entre sí y se refuerzan mutuamente con efectos devastadores"¹⁷.

22. Las privaciones que enfrentan las personas que viven en la extrema pobreza son a menudo imperceptibles y van más allá de la carencia de ingresos. La exclusión social y la discriminación son causas y consecuencias fundamentales de la pobreza. Debido a la discriminación, grupos como las mujeres, los niños, las minorías raciales y étnicas, los migrantes y extranjeros, los refugiados, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los ancianos, se encuentran con más dificultades para acceder a los ingresos, los bienes y los servicios y son por tanto particularmente vulnerables a la pobreza¹⁸. Una vez que han caído en la pobreza, están expuestos a la estigmatización y la discriminación sistemáticas por motivos de su pobreza, lo que perpetúa su situación. La lucha contra la discriminación exige todo un abanico de respuestas, ya que los tipos de situación varían entre las regiones y en los mismos países y pueden ser tanto evidentes como encubiertos.

23. Aunque todas las personas tienen derecho a todos los derechos humanos, quienes viven en la extrema pobreza enfrentan considerables privaciones interrelacionadas que se refuerzan mutuamente, impiden que esas personas puedan hacer efectivos sus derechos y fortalecen el círculo vicioso que perpetúa la pobreza de generación en generación. Por ejemplo, además de estar expuestas a causas subyacentes de mala salud como condiciones de trabajo peligrosas, vivienda insegura y acceso limitado a alimentos nutritivos, también ven limitado su acceso a los servicios médicos de prevención, diagnóstico y tratamiento. Sus problemas de salud muchas veces les impiden realizar una actividad productiva, mientras que los elevados costos de la atención de salud repercuten en sus ya magros presupuestos.

24. Además, las consecuencias para la salud de las condiciones de vida deficientes se acumulan durante la vida y pueden transmitirse de una generación a la siguiente. Por ejemplo, los hijos de madres que viven en la extrema pobreza tienen más del doble de probabilidades de nacer con bajo peso, lo que aumenta su riesgo de padecer futuros problemas de salud o de desarrollo¹⁹. El resultado es un círculo vicioso de desventajas sociales y económicas que conducen a una mala salud, que a su vez genera una mayor desventaja. También enfrentan desafíos similares con respecto a la educación, ya que la desnutrición o las condiciones de hacinamiento en el hogar pueden estar relacionadas con el mal desempeño en la escuela, la disminución de la atención y los problemas en el aprendizaje, que reducen las posibilidades de escapar de la pobreza.

¹⁷ Declaración de los 37 titulares de mandatos de los procedimientos especiales en el Día de los Derechos Humanos, 8 de diciembre de 2006.

¹⁸ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁹ G. A. Kaplan, *The Poor Pay More, Poverty's High Cost to Health*, septiembre de 2009, pág. 9.

25. Aunque las personas que viven en la extrema pobreza no constituyen un grupo homogéneo, ya que cada una tiene vulnerabilidades y desafíos específicos, comúnmente se encuentran con obstáculos para acceder a los servicios e instituciones gubernamentales, entre los que se encuentran barreras físicas, económicas, administrativas y de otro tipo. Los que padecen la discriminación por varios motivos enfrentan obstáculos incluso mayores para superar la extrema pobreza²⁰.

26. Los obstáculos físicos son desafíos comunes para las personas que viven en la extrema pobreza. Se encuentran geográficamente alejadas de los empleos, mercados y recursos, entre otras cosas. A menudo tienen que viajar grandes distancias para acceder a servicios públicos como la atención de salud, la educación y las instalaciones de saneamiento, y habitan en zonas donde el acceso al transporte y a las carreteras es extremadamente limitado. Las asignaciones gubernamentales para los servicios y la inversión privada suelen variar de acuerdo con la zona y el vecindario donde viven las personas: las zonas más prósperas generalmente disponen de electricidad, buenas carreteras e infraestructura de agua y saneamiento, mientras que quienes viven en vecindarios pobres a menudo tienen un acceso escaso o deficiente a esos servicios. Para quienes experimentan la extrema pobreza, el tiempo que emplean en viajar para acceder a los servicios y las oportunidades de empleo puede representar una pérdida considerable de ingresos, cuando ya es poco lo que ganan.

27. Las personas que viven en la extrema pobreza enfrentan múltiples obstáculos económicos, al pagar muchas veces proporcionalmente más para acceder a servicios esenciales como agua y electricidad. Las economías de escala significan que mientras más uno demanda, menos gasta por unidad. Los menores niveles de consumo de las personas que viven en la extrema pobreza frecuentemente conducen a costos proporcionalmente mayores. Además, las tarifas de usuario y los costos indirectos de acceder a los servicios esenciales son a menudo prohibitivos para las personas que viven en la extrema pobreza.

28. Los obstáculos administrativos son otra preocupación importante. El hecho de carecer de documentación oficial puede impedir que las personas que viven en la extrema pobreza accedan a servicios sociales fundamentales y pone en peligro el ejercicio de sus derechos al trabajo, la educación, la salud y la seguridad social, entre otros.

29. La falta de educación y los obstáculos culturales también pueden aislar a las personas que viven en la pobreza. La carencia de educación formal, el conocimiento limitado de los idiomas oficiales, la falta de acceso a la información sobre las políticas y los programas públicos y la arraigada estigmatización que a menudo las etiqueta como holgazanas, delincuentes o incompetentes excluyen aún más a las personas que viven en la extrema pobreza y entorpecen el ejercicio de sus derechos y su acceso a los servicios.

30. La extrema pobreza frecuentemente está relacionada con el aislamiento político. Las personas que viven en la extrema pobreza a menudo no tienen posibilidad de ejercer influencia política, representación política eficaz y poder. Varios factores, como el costo de oportunidad que supone la participación, la falta de información y muchas veces la sensación de impotencia, les impiden participar activamente en los procesos de adopción de decisiones que las afectan.

31. La situación de las personas que viven en la extrema pobreza todavía se ve más perjudicada por la discriminación y la estigmatización de los funcionarios públicos (como las autoridades públicas, los trabajadores sociales, los maestros y el personal de salud) y los

²⁰ Sobre la noción de "interseccionalidad", véase Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación general N° 32 (2009) sobre el significado y alcance de las medidas especiales en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, párr. 7.

particulares, quienes muchas veces no reconocen ni apoyan el esfuerzo que realizan las personas que viven en la extrema pobreza para mejorar su vida. Las personas que viven en la extrema pobreza frecuentemente desarrollan temor y hostilidad hacia las autoridades públicas y tienen poca confianza en las instituciones que deben ayudarlas. Al generar un sentimiento de vergüenza, dicha estigmatización también desalienta activamente a las personas que viven en la extrema pobreza de acudir a los funcionarios y acceder al apoyo que necesitan.

32. La situación de las personas que viven en la extrema pobreza puede empeorar a causa de su exposición a la violencia y su acceso limitado a la seguridad pública y los sistemas judiciales. La generalización de la violencia en las comunidades que viven en la extrema pobreza limita decisivamente su desarrollo económico. El acceso limitado a la justicia y la seguridad puede aumentar la exposición a la corrupción y la extorsión, con lo que se agravan sus condiciones sociales y económicas.

33. Las personas que viven en la extrema pobreza también son afectadas de manera desproporcionada por los conflictos armados, las pandemias, los desastres naturales y el cambio climático. En general, tienen menos capacidad de prepararse, adaptarse y recuperarse ante las crisis. A menudo, en caso de conflicto, debido a la falta de recursos no pueden reubicarse en zonas seguras y son afectadas desproporcionadamente por los combates y el desplazamiento forzoso. Asistir a escuelas mal construidas, trabajar en condiciones de hacinamiento, ocupar viviendas de baja calidad en barrios insalubres densamente poblados o lugares propensos a las inundaciones, por ejemplo, expone a las personas que viven en la extrema pobreza a un mayor riesgo de perder su hogar, sus medios de subsistencia y la vida en caso de desastre natural o condiciones meteorológicas extremas debidas al cambio climático. Esas personas se ven obligadas a depender de mecanismos de supervivencia que ponen en peligro su estabilidad a largo plazo, por ejemplo, a vender bienes como el ganado y hacer que los hijos abandonen la escuela para trabajar. Esta situación empeora sus condiciones de vida y agrava su pobreza.

V. Propuesta para mejorar el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

34. Este capítulo presenta un resumen anotado, dividido en tres secciones, en que se detallan los puntos de vista de la Experta independiente sobre las posibilidades de mejorar el texto existente del proyecto de principios rectores. Se presta atención prioritaria a los derechos y las directrices de política que son particularmente pertinentes en el contexto de la extrema pobreza. Más que describir exhaustivamente el alcance y el contenido de cada principio y derecho, su objetivo es determinar los obstáculos concretos que enfrentan las personas que viven en la extrema pobreza y ofrecer ejemplos de las medidas que los Estados deben adoptar para superar esos obstáculos y asegurar que quienes viven en la extrema pobreza puedan disfrutar de sus derechos.

35. La primera sección describe los principios generales de derechos humanos en que se deben enmarcar todas las iniciativas que aborden la situación de las personas que viven en la extrema pobreza. La segunda sección describe las directrices de política pertinentes para eliminar los obstáculos que perpetúan la extrema pobreza. Finalmente, la última sección aclara las obligaciones específicas de los Estados con respecto a los derechos humanos. En las tres secciones se enumeran diferentes principios separados en subsecciones, cada una de las cuales presenta una justificación para incluir ese principio específico y ejemplos de recomendaciones fundamentales que cada principio debe abarcar. Aunque los ejemplos

presentados fueron destacados en distintos procesos de consulta, no deben ser considerados una lista exhaustiva.

36. Los principios se centran en el Estado como el principal responsable de hacer efectivos los derechos humanos de las personas que viven dentro de su jurisdicción. Esta función no va en detrimento de las responsabilidades de las partes no estatales, que están obligadas, como mínimo, a respetar los derechos humanos²¹. Aunque se hace hincapié en las responsabilidades del Estado a escala nacional, la Experta independiente reconoce que las instancias internacionales (por ejemplo, los Estados, las instituciones financieras internacionales y las empresas transnacionales) afectan al funcionamiento de los Estados y a su capacidad de adoptar las medidas pertinentes para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Este hecho tiene consecuencias importantes para la asistencia y la cooperación internacionales, que exigen una aportación suficiente de ayuda financiera y técnica para los Estados en desarrollo²². También implica que hay que ocuparse activamente de establecer sistemas equitativos de comercio, inversión y financiación multilateral que sean coherentes con los derechos humanos.

37. El contenido de los principios rectores propuestos no deberá interpretarse de forma que se limiten, modifiquen o perjudiquen de otro modo los derechos reconocidos en el derecho internacional relativo a los derechos humanos, los refugiados, el derecho penal o humanitario y normas conexas, o los derechos que concuerden con esas leyes y normas según se reconozcan en virtud de la legislación nacional de un país²³.

Sección 1

Principios generales de derechos humanos

A. Reconocimiento de la preeminencia de la dignidad humana y la universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos

38. La dignidad humana tiene que ser la piedra angular de los principios rectores. Este concepto está estrechamente relacionado con el reconocimiento de la universalidad, la indivisibilidad, la relación mutua y la interdependencia de todos los derechos. La dignidad de las personas que viven en la extrema pobreza queda muchas veces menoscabada por las graves privaciones que sufren esas personas, que aumentan su vulnerabilidad y su dependencia de los demás. La dignidad, libertad e igualdad inherentes de las personas están vinculadas a la garantía de que "las necesidades básicas sean accesibles a todos", porque "la dignidad humana, la libertad y la igualdad... son negadas a quienes no tienen alimentos, ropas o refugio"²⁴.

39. La pobreza es un fenómeno multidimensional que exige un enfoque integral. Debido a la interdependencia de los derechos humanos y al hecho de que las privaciones fundamentales tienden a reforzarse mutuamente, el disfrute de todos los derechos humanos es crucial para erradicar la extrema pobreza.

²¹ Véase A/HRC/8/5, párr. 23.

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párr. 45.

²³ Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, A/HRC/4/18, anexo 1.

²⁴ Véanse las decisiones de la Corte Constitucional de Sudáfrica en *Khosa c. el Ministerio de Desarrollo Social*, 2004 (6) SA 505 (CC), y *Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Grootboom y otros*, 2001 (1) SA 46 (CC).

40. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Resaltar la preeminencia de los derechos humanos y recomendar que todas las medidas destinadas a paliar la pobreza estén formuladas en un marco exhaustivo que incluya los principios de universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos humanos;**
- **Destacar la necesidad de asegurar la coordinación entre las distintas políticas, tanto para evitar que las personas caigan en la extrema pobreza como para abordar las necesidades y vulnerabilidades de las personas que viven en la extrema pobreza.**

B. Reconocimiento de la capacidad de actuación y la autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza

41. La autonomía individual, incluida la libertad de adoptar sus propias decisiones, y la independencia de quienes viven en la extrema pobreza tienen que ser respetadas y protegidas. A menudo estas personas son tratadas de una manera paternalista y se les niega el derecho a adoptar sus propias decisiones porque las autoridades públicas tienden a pensar que están actuando a favor de sus intereses. Esta actitud refuerza la percepción de que las personas que viven en la extrema pobreza forman parte del problema en lugar de ser parte de la solución. De ese modo se impide que puedan alcanzar su propio potencial y se incrementa la dependencia, perpetuando así el ciclo de la pobreza.

42. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recomendar que en las iniciativas de reducción de la pobreza se reconozcan y protejan el derecho de las personas que viven en la extrema pobreza a adoptar sus propias decisiones, respetando su capacidad de alcanzar su propio potencial, su sentido de la dignidad y su derecho a participar en la adopción de decisiones que afectan a su vida.**

C. Reconocimiento de los principios de igualdad y no discriminación

43. La extrema pobreza es a menudo la consecuencia de la discriminación estructural y social por la que se deniega a diferentes grupos el acceso a los recursos, las oportunidades y los bienes para mantenerse, así como la voz política para reclamar sus derechos. Los grupos que son discriminados sistemáticamente debido a su origen étnico, raza, religión, género, edad, discapacidad y condición migratoria, entre otros motivos, tienen más probabilidades de caer y permanecer en una situación de extrema pobreza. Con frecuencia, la extrema pobreza supone un motivo más de discriminación, exclusión y marginación cuando el modo de reaccionar de los poderes públicos y privados respecto de las personas y comunidades en la extrema pobreza tiene el efecto de anular o perjudicar el reconocimiento, disfrute o ejercicio, sobre la base de la igualdad, de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en los terrenos político, económico, social y cultural o en cualquier otra esfera²⁵. La estigmatización de las personas que viven en la extrema pobreza, por ejemplo considerándolas "una carga para el Estado", puede impedirles que ejerzan sus derechos y provocar violencia y hostilidad, y a veces incluso el desplazamiento forzoso.

44. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Reconocer los principios de igualdad y no discriminación como obligaciones inmediatas y transversales de los Estados y recomendar la introducción de una**

²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, párr. 7.

legislación eficaz que prohíba la discriminación individual e institucional de las personas sobre la base de "la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social"²⁶.

- Recomendar, además del mejoramiento de la regulación, la adopción de medidas especiales para asegurar la igualdad *de facto* y los mecanismos de rendición de cuentas. Entre esas medidas especiales figura "toda la gama de instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos y reglamentarios a todos los niveles de la administración del Estado, así como los planes, políticas, programas y sistemas de cuotas en sectores tales como la educación, el empleo, la vivienda, la cultura y la participación en la vida pública para los grupos desfavorecidos, ideados y aplicados sobre la base de esos instrumentos"²⁷.
- Recomendar la promoción de medidas de concienciación para eliminar el estigma negativo contra las personas que viven en la extrema pobreza, en particular medidas para sensibilizar a los profesionales encargados de brindar servicios públicos y privados que promuevan el respeto por los derechos y la dignidad de las personas que viven en la extrema pobreza.

D. Promoción del adelanto de la mujer y la eliminación de la discriminación por motivos de género

45. La desigualdad de género causa y perpetúa la pobreza. Al mismo tiempo, el mejoramiento de la situación de la mujer es un elemento fundamental del desarrollo sostenible²⁸. La discriminación por motivos de género limita las posibilidades de la mujer de acceder a la educación, las oportunidades de trabajo decente, la tierra, la propiedad, los créditos, la herencia y otros recursos económicos, aumentando así su probabilidad de vivir en la extrema pobreza²⁹. Las mujeres enfrentan formas múltiples y agravadas de discriminación a causa de su edad, origen étnico, raza, salud u otra condición.

46. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recalcar que la pobreza en la mujer resulta agravada por ser multifacéticas las formas de discriminación que soportan las mujeres;**
- **Recordar las obligaciones de los Estados respecto del logro de la igualdad *de jure* y *de facto* entre hombres y mujeres;**
- **Recomendar medidas para asegurar que las mujeres tengan capacidad legal plena y en pie de igualdad para poseer, controlar, administrar y enajenar recursos económicos como tierras, créditos y herencias;**
- **Recomendar medidas para asegurar que las mujeres tengan acceso en pie de igualdad a los servicios sociales, incluyendo la salud, la educación, el acceso en igualdad de condiciones al mercado laboral y la igualdad entre los sexos en el matrimonio y las relaciones familiares, asegurando que la toma de decisiones de las mujeres no esté sometida a la autoridad del varón³⁰;**

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 20, párr. 15.

²⁷ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Observación general N° 32, párr. 13.

²⁸ Overseas Development Institute, Briefing Paper, "Gender and the MDGs", 2008.

²⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Report - Gender and Human Development* (Nueva York, Oxford University Press, 1995).

³⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 21 (1994) sobre la igualdad en el matrimonio y en las relaciones familiares.

- **Recomendar medidas para promover la igualdad en la distribución de los alimentos y otros recursos en el seno de la familia.**

E. Garantía de participación pública

47. La exclusión de las personas que viven en la extrema pobreza de la vida pública implica que sus voces no son escuchadas en la formulación y aplicación de las leyes y las políticas que afectan a sus vidas. La participación plena y efectiva es fundamental en el derecho a participar en los asuntos públicos. No puede erradicarse la extrema pobreza si las experiencias de vida de las personas que viven en la extrema pobreza siguen estando ausentes de los debates públicos. El ejercicio del derecho a participar está claramente relacionado con el ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión y asociación y del derecho a la información³¹. Las personas que viven en la extrema pobreza tienen que ser consideradas parte de la solución y sus voces tienen que ser escuchadas y tenidas debidamente en cuenta en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que las afectan.

48. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recomendar la creación de mecanismos específicos y acuerdos institucionales mediante los cuales las personas que viven en la extrema pobreza puedan participar efectiva y decisivamente en todas las etapas de los procesos de adopción de decisiones que las afecten.**
- **Demandar medidas específicas para asegurar la representación adecuada en los procesos de adopción de decisiones de los grupos con mayor riesgo de caer en la extrema pobreza, en especial niños, mujeres, pueblos indígenas, minorías raciales, religiosas, étnicas y otras, ancianos y personas con discapacidad.**
- **Recomendar medidas para eliminar los obstáculos a la participación, como la falta de información pertinente y accesible y los costos de oportunidad, y crear condiciones propicias para la inclusión de las personas que viven en la extrema pobreza en los procesos participativos. Estas medidas deben incluir el fortalecimiento de la capacidad de las personas, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales y otras ONG que dan visibilidad a quienes viven en la extrema pobreza.**

F. Garantía de transparencia y acceso a la información

49. La corrupción tiene menos probabilidades de persistir donde existen instrumentos legales y mecanismos independientes que protegen la transparencia y el acceso a la información. Las personas que viven en la extrema pobreza a menudo no tienen acceso a información fundamental, por lo que son afectadas desproporcionadamente por la corrupción. Esa desventaja no solo reduce su ingreso neto sino que también obstruye su acceso a los servicios sociales o las oportunidades de empleo. La falta de transparencia crea un margen para que las autoridades manipulen la provisión de servicios sociales sobre una base discriminatoria, lo que refuerza la exclusión social.

³¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 25 (1996) sobre la participación en los asuntos públicos y el derecho de voto (art. 25), párrs. 25 y 26.

50. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado respecto del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones³²;**
- **Recomendar que los Estados hagan públicamente disponible y accesible la información sobre aspectos de particular interés para quienes viven en la extrema pobreza, como la información relacionada con la prestación de servicios y la disponibilidad de recursos públicos;**
- **Recomendar que los Estados lleven a cabo campañas de información pública para llegar a las personas que viven en la extrema pobreza e informarlas sobre sus derechos y sobre los servicios y programas pertinentes encaminados a reducir la pobreza.**

G. Garantía de rendición de cuentas y derecho a una reparación efectiva

51. El principio de la rendición de cuentas está estrechamente vinculado a los derechos de las víctimas al acceso efectivo a la justicia³³, recursos efectivos³⁴ y la oportunidad de acceder a todos los elementos de la reparación (restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición)³⁵. La rendición de cuentas debe ser vista en un sentido más amplio, en relación con la provisión de resarcimiento y la corrección de los errores para evitar perjuicios futuros. Frecuentemente, las personas que viven en la extrema pobreza no pueden demandar ni reclamar sus derechos humanos, buscar resarcimiento ni responsabilizar a particulares e instituciones por medidas que violan sus derechos humanos. Sin mecanismos de rendición de cuentas y resarcimiento, los programas sociales tienen menos probabilidades de ser comprendidos como derechos vinculados a los derechos humanos que como instrumentos de caridad que los poderes políticos pueden manipular. La falta de rendición de cuentas también perpetúa las malas prácticas y la ineficacia.

52. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recomendar medidas para asegurar que los responsables de las acciones y omisiones que menoscaban o ponen en peligro los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza rindan cuentas a través de mecanismos judiciales, cuasijudiciales, administrativos y políticos. Ello incluye el fortalecimiento y la accesibilidad de los mecanismos de vigilancia formal e informal y de presentación de quejas, apelación y supervisión a los cuales las personas que viven en la extrema pobreza puedan plantear con seguridad sus preocupaciones y buscar resarcimiento en caso de violación.**
- **Recomendar que las estrategias, las políticas, los servicios y los programas formulados para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza sean supervisados y evaluados permanentemente.**

³² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19 2).

³³ *Ibid.*, art. 14.

³⁴ *Ibid.*, art. 2 3).

³⁵ Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, resolución 60/147 de la Asamblea General.

Sección 2

Directrices generales de política

H. Garantía de que las personas que viven en la extrema pobreza sean reconocidas y beneficiadas por las políticas, los programas y las intervenciones públicos

53. Los principios de igualdad y no discriminación exigen políticas públicas para reconocer y priorizar a las personas y los grupos desfavorecidos. Esto es particularmente importante cuando los recursos son insuficientes para asegurar la prestación de asistencia a la totalidad de la población. Tiene que darse prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza para asegurar que disfruten de sus derechos civiles y políticos y al menos un contenido mínimo básico de todos los derechos económicos, sociales y culturales. Para establecer las prioridades adecuadamente y satisfacer las necesidades de esas personas y esos grupos, los Estados tienen que poseer información adecuada sobre quiénes viven en la extrema pobreza, por qué viven en la pobreza y cuáles son las consecuencias de que vivan en la extrema pobreza.

54. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recomendar que los Estados establezcan criterios claros y transparentes para que las autoridades y los organismos públicos aseguren que las personas que viven en la extrema pobreza tengan prioridad al ejecutar programas de desarrollo, sociales o de reducción de la pobreza.**
- **Recomendar la creación de sistemas exhaustivos de recopilación de datos que ofrezcan datos desglosados, teniendo en cuenta los atributos específicos de la extrema pobreza en cada país. La recopilación y el procesamiento de la información tiene que ajustarse a las normas aceptadas internacionalmente para proteger los derechos humanos, asegurando la confidencialidad y el respeto a la intimidad.**
- **Recomendar que en la formulación y la ejecución de las políticas públicas, en particular las políticas sociales, se tenga en cuenta la información recopilada y se dé prioridad a los gastos en las iniciativas dirigidas a las personas que viven en la extrema pobreza.**

I. Garantía de que las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para el disfrute de los derechos humanos sean accesibles, estén disponibles y tengan buena calidad

55. Las personas que viven en la extrema pobreza enfrentan una serie de obstáculos físicos, económicos, culturales y sociales para acceder a las instalaciones, los bienes y los servicios necesarios para vivir con dignidad, en particular los servicios esenciales, incluso cuando son prestados por el Estado. Las grandes disparidades entre los servicios disponibles en las zonas prósperas y en las zonas pobres pueden deberse a políticas gubernamentales incoherentes respecto de los gastos y el trato preferente hacia determinadas áreas (zonas urbanas por ejemplo), la escasez de personal debidamente formado y sensibilizado y la falta de incentivos para el sector privado.

56. Sin una adecuada supervisión, la delegación de la prestación de servicios en empresas privadas regidas solamente por motivaciones económicas corre el riesgo de reducir la calidad, la asequibilidad y la cobertura. Aunque los Estados deben asegurar el

acceso a los servicios esenciales, según el derecho internacional en materia de derechos humanos, no es necesario que sean los únicos proveedores³⁶. La prestación de servicios y la disponibilidad de instalaciones o bienes puede ser responsabilidad de autoridades locales, empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en todas estas circunstancias, la integración de entidades no estatales no exonera al Estado de sus obligaciones respecto de los derechos humanos.

57. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado con respecto a la provisión de instalaciones, bienes y servicios necesarios para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Señalar que, aunque dicha provisión se realice con la participación de las autoridades locales, el sector privado o las entidades de la sociedad civil, los Estados son responsables de asegurar que esos procesos se realicen según los principios y las normas de derechos humanos. En este sentido, deben abordarse con mayor profundidad las siguientes cuestiones:**

a) **La necesidad de asegurar el acceso adecuado a las instalaciones, los bienes y los servicios. Los servicios esenciales para el ejercicio de los derechos humanos, como la salud y la educación, tienen que ser accesibles para las comunidades que viven en la extrema pobreza. Esa exigencia también entraña la necesidad de asegurar la disponibilidad de transporte adecuado para las comunidades que viven en la extrema pobreza, reduciendo así el tiempo de desplazamiento a los servicios.**

b) **La necesidad de asegurar la asequibilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios. Esto incluye la adopción de medidas para asegurar que las personas que viven en la extrema pobreza no deban pagar tarifas desproporcionadas debido a sus bajos niveles de consumo. También puede incluir la regulación de los mercados para que los bienes esenciales tengan costos asequibles y la eliminación de la tarifa de usuario para los servicios esenciales. La asequibilidad no debe ir en detrimento de la obligación de asegurar el acceso gratuito en algunos casos, como la enseñanza primaria, que tiene que ser obligatoria y libre de costos directos e indirectos³⁷.**

c) **La necesidad de asegurar la aceptabilidad y adaptabilidad de las instalaciones, los bienes y los servicios con respecto a las necesidades específicas de las personas que viven en la extrema pobreza, teniendo en cuenta las diferencias culturales, las barreras idiomáticas o los requisitos de la asistencia a la medida para grupos con necesidades especiales, como los ancianos, los niños de la calle y otras personas sin hogar, personas con discapacidad y los pueblos indígenas.**

d) **La necesidad de asegurar la calidad adecuada de las instalaciones, los bienes y los servicios ofrecidos. Esto incluye la supervisión de la calidad del servicio, ya sea ofrecido por las autoridades locales o por compañías privadas. También comprende la creación de incentivos para que los proveedores de servicios bien cualificados trabajen en zonas habitadas por personas que viven en la extrema pobreza.**

³⁶ Véase A/HRC/6/3, párr. 53.

³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones generales N° 11 (1999) sobre los planes de acción para la enseñanza primaria y N° 13 (1999) sobre el derecho a la educación.

J. Garantía de asistencia y cooperación internacionales

58. Debido a que la extrema pobreza está mayormente concentrada en los países donde los recursos humanos y financieros son escasos, la asistencia y la cooperación internacionales son fundamentales para mejorar la situación de quienes viven en la extrema pobreza. Muchas obligaciones legalmente vinculantes³⁸ y compromisos políticos³⁹ subrayan la responsabilidad internacional compartida respecto de la reducción de la pobreza.

59. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Reafirmar las obligaciones de proveer asistencia y cooperación internacionales, como se establece en el derecho internacional de derechos humanos, y destacar las obligaciones de los Estados que necesiten asistencia de buscar y gestionar la ayuda externa de conformidad con los principios de derechos humanos;**
- **Destacar la importancia de asegurar el apoyo, la coordinación y la predictibilidad de la asistencia internacional a largo plazo y procurar que los programas de ayuda creen capacidad y se adapten al contexto específico de cada Estado receptor;**
- **Recordar la necesidad de asegurar la participación efectiva de los Estados receptores y las poblaciones afectadas y fortalecer su capacidad y su identificación con los proyectos en el contexto de la asistencia internacional;**
- **Destacar que la asistencia y la cooperación internacionales tienen que combinarse con las medidas necesarias respecto del comercio internacional, el mercado y la promoción de las inversiones y la regulación del mercado del trabajo, para asegurar que se refuercen mutuamente en lugar de socavarse entre sí.**

K. Garantía de que terceras partes, incluyendo otros Estados, organizaciones internacionales y empresas transnacionales, no menoscaben los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza

60. En una economía global, otros Estados, las instituciones financieras internacionales, las empresas transnacionales y otras empresas privadas influyen de forma decisiva en la creación de un entorno social y económico diferente que crea pobreza o afecta directamente a las personas que viven en la extrema pobreza. Por ejemplo, la capacidad de los Estados endeudados de asegurar el apoyo presupuestario a los servicios sociales puede quedar

³⁸ Véanse los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas; los artículos 2, párrs. 1, y 11, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño; y el artículo 32 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que imponen obligaciones legalmente vinculantes con respecto a la asistencia y la cooperación internacionales.

³⁹ Incluyendo, por ejemplo, la Declaración sobre el derecho al desarrollo (resolución 41/128 de la Asamblea General), la Declaración del Milenio (resolución 55/2); la Declaración Ministerial de Doha aprobada en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (2001); el Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo; y la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible aprobada en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002. El octavo objetivo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio establece la clara necesidad de fomentar una alianza mundial para abordar las desigualdades actuales en el sistema comercial mundial, encarar los problemas de la deuda y asegurar que el avance tecnológico y científico beneficie a todos los países.

restringida a causa de los acreedores. Las personas que viven en la extrema pobreza también son vulnerables a las acciones de las empresas privadas que actúan tanto nacional como internacionalmente.

61. En virtud del derecho internacional de derechos humanos, los Estados tienen que proteger los derechos humanos asegurando y aplicando marcos regulatorios para evitar y castigar los abusos y brindar reparaciones adecuadas por los abusos detectados.

62. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Reafirmar las obligaciones del Estado respecto de asegurar que "las normas vinculantes de derechos humanos se integren en sus relaciones internacionales, en particular por medio del comercio y las inversiones, la asistencia al desarrollo y la participación en foros y organizaciones multilaterales"⁴⁰. Para ello es necesario determinar los posibles efectos de las medidas acordadas a escala internacional sobre los derechos humanos y abstenerse de realizar cualquier actividad que afecte los derechos humanos de una persona.**
- **Reafirmar que no deben imponerse a los Estados receptores o endeudados condicionalidades que puedan causar o alentar violaciones de los derechos humanos o afectar a la capacidad del Estado en cuestión de formular y aplicar sus propias políticas sociales y económicas internas para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos.**
- **Recordar que la cancelación de la deuda externa, las transferencias relacionadas con el cambio climático y otras medidas similares deben ser adicionales y complementarias a la asistencia oficial para el desarrollo.**
- **Recordar la importancia de regular las operaciones de todas las empresas comerciales, incluidas las empresas transnacionales o las compañías controladas por ellas, tanto en términos de los efectos de sus actividades y las actividades de las filiales como en relación con el trato de los empleados⁴¹. Esto incluye regular las empresas que actúan nacional e internacionalmente para que tengan en cuenta sus actividades que tienen efectos en los derechos humanos, informen al respecto, formulen y apliquen un código de conducta basado en las normas de derechos humanos e informen sobre su aplicación.**

Sección 3

Obligaciones basadas en derechos específicos

L. Derecho al reconocimiento como persona ante la ley

63. El reconocimiento como persona ante la ley es un derecho humano en sí mismo y es crucial para el disfrute de otros derechos y libertades fundamentales. A menudo las personas que viven en la extrema pobreza carecen de documentos de identidad porque, por ejemplo, no tienen certificado de nacimiento o dirección fija. Algunas sencillamente viven fuera del alcance de los procesos de registro, otras no pueden darse el lujo de pagar los costos asociados con el registro. La discriminación por varios motivos puede resultar un impedimento más para que las personas que viven en la extrema pobreza se registren y tengan una identidad legal. En muchos casos, la falta de documentos de los padres puede

⁴⁰ A/HRC/4/18, anexo 1, párr. 27.

⁴¹ Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos, A/HRC/8/5.

traer como resultado que los hijos también estén indocumentados. Al mismo tiempo, si los Estados carecen de información precisa sobre las personas bajo su jurisdicción, enfrentan mayores desafíos en la planificación de las políticas.

64. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recomendar la asignación de los recursos necesarios para establecer sistemas de registro que sean accesibles y adecuados para las personas que viven en la extrema pobreza. Los sistemas eficaces de registro no solo exigen recursos financieros y humanos suficientes, sino que también tienen que basarse en marcos reguladores que reconozcan el derecho humano de cada persona al reconocimiento ante la ley. Los marcos regulatorios también tienen que proteger el derecho humano a la intimidad.**
- **Recomendar el establecimiento de mecanismos para asegurar la supervisión y la rendición de cuentas como componentes esenciales de los sistemas de registro y destacar la importancia de un sistema de registro descentralizado y flexible en que se tengan en cuenta las particularidades culturales.**
- **Prestar particular atención a eliminar las barreras legales, económicas, de procedimiento, prácticas y culturales que impiden que las mujeres, las niñas, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las minorías y otros grupos se registren. Recomendar que los Estados realicen campañas de concienciación para informar a las personas que viven en la extrema pobreza sobre los procesos de registro y su importancia.**

M. Derecho a la intimidad y protección ante la intromisión en la vida familiar

65. Las personas que viven en la extrema pobreza tienen más probabilidades de ser víctimas de ataques a su intimidad, integridad, honor y reputación por parte del Estado y de instancias no estatales. Dichas intromisiones pueden ser causadas por condiciones de hacinamiento en las viviendas en barrios insalubres o la intervención deliberada de los agentes del orden o los servicios sociales. Los niños de las familias que experimentan extrema pobreza enfrentan un mayor riesgo de ser separados de su medio familiar por las autoridades e internados en instituciones. Por tanto, los contactos familiares y el apoyo moral y psicológico que ofrecen las familias son puestos en peligro.

66. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones de garantizar el respeto a la intimidad y la vida familiar de las personas que viven en la extrema pobreza, y recomendar que se revisen los marcos jurídicos y administrativos nacionales con respecto a la vida familiar para proteger a las personas de que las autoridades se entrometan indebidamente en su intimidad. Esto es particularmente aplicable en el contexto de la ejecución de los programas sociales.**
- **Reafirmar la noción de la familia como el "grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños"⁴², y recordar la obligación de respetar el interés superior del niño en todas las medidas adoptadas. Con respecto a su posible extracción del entorno familiar, esta obligación entraña la adopción de las medidas necesarias para apoyar a las familias, evitar las separaciones y asegurar la rápida reunificación siempre que las condiciones lo permitan.**

⁴² Convención sobre los Derechos del Niño, preámbulo.

N. Derechos a la vida, la seguridad personal y la integridad física

67. Las personas que viven en la extrema pobreza muchas veces están expuestas a riesgos tanto institucionales como individuales de violencia y amenazas a su integridad física tanto por parte de empleados e instituciones estatales como privados. La exposición continuada y la vulnerabilidad a la violencia afectan la salud física y mental de la persona y dañan su situación y su capacidad de escapar de la pobreza.

68. Las medidas legales y administrativas inadecuadas por las que se penalizan actos como la mendicidad y el vagabundo afectan particularmente a las personas en situación de pobreza. Los agentes encargados de hacer cumplir la ley a menudo actúan basándose en prejuicios y convierten deliberadamente a las personas que viven en la pobreza en objetivos, de modo que la violencia policial y el uso arbitrario de la fuerza bajo el disfraz del cumplimiento de la ley afecta desproporcionadamente a esas personas.

69. La prevalencia de la violencia dentro del hogar y en la comunidad también es una gran preocupación para las personas que viven en la extrema pobreza. La falta de inversiones en prevención, mecanismos de alerta temprana y seguridad pública en las zonas empobrecidas agrava la amenaza de la violencia. Las mujeres y los niños son particularmente vulnerables a todas las formas de violencia dentro y fuera del hogar. Además, las personas que viven en la extrema pobreza, con poca o ninguna independencia económica, tienen menos posibilidades de escapar de la violencia.

70. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado de proteger la integridad física de las personas que viven en la extrema pobreza, en particular mediante la prohibición y prevención de todas las formas de violencia y la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los responsables.**
- **Recomendar que se invierta en mecanismos de alerta temprana accesibles y se brinde la debida asistencia a las víctimas de la violencia, y se garantice la responsabilidad por los hechos violentos. Recomendar además la adopción de medidas para ayudar a los grupos que enfrentan un mayor riesgo de pobreza, como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas.**
- **Recomendar la adopción de medidas específicas para evitar, vigilar y castigar la violencia perpetrada por funcionarios del Estado contra personas que viven en la extrema pobreza. Reafirmar la necesidad de revocar la legislación inadecuada, por ejemplo, las leyes contra el vagabundo, y establecer sistemas transparentes de rendición de cuentas.**

O. Derecho a la igualdad y acceso efectivo a la justicia

71. Las personas que viven en la extrema pobreza son particularmente vulnerables a las violaciones y los abusos de los derechos humanos y a menudo, debido a razones económicas y de otra índole, carecen de la capacidad de acceder a la justicia y buscar compensación por las acciones y omisiones que las afectan. Estas personas enfrentan una serie de obstáculos, desde su imposibilidad de presentar denuncias iniciales con éxito hasta la no aplicación o la aplicación parcial de las decisiones de los tribunales a su favor. Incluso cuando hay disponible asistencia jurídica gratuita, la discriminación, las barreras lingüísticas o el temor a represalias son obstáculos poderosos para las personas que viven en la pobreza y buscan justicia y compensación. Sin un acceso efectivo a la justicia, estas personas no pueden buscar y obtener una compensación por las violaciones de las leyes

nacionales y las normas de derechos humanos, lo que aumenta su vulnerabilidad, inseguridad y aislamiento y perpetúa su empobrecimiento.

72. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que las personas que viven en la extrema pobreza tengan igualdad de acceso a la justicia y que la justicia sea impartida de forma justa, expedita y sin discriminación de ningún tipo.**
- **Recomendar que los Estados amplíen los sistemas de justicia y establezcan procedimientos accesibles, incluyendo mecanismos oficiosos de solución de controversias, de acuerdo con las normas de derechos humanos, para apoyar a las personas que viven en la extrema pobreza y que buscan justicia. En dichas medidas debe tenerse en consideración la capacidad limitada de las personas que viven en la extrema pobreza para pagar por los servicios, la congestión en los sistemas de justicia y la eficacia de los mecanismos oficiosos y alternativos de solución de controversias.**
- **Reafirmar que los derechos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, tienen que ser justiciables dentro del ordenamiento jurídico nacional.**
- **Recomendar inversiones en la capacitación de jueces, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley en el uso de los idiomas locales y la atención de las necesidades específicas de los diferentes grupos que viven en la extrema pobreza.**
- **Recomendar la adopción de medidas especiales para garantizar la seguridad de las personas que buscan el apoyo del sistema de justicia.**

P. Derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el acceso a los alimentos

73. Los niveles de vida inadecuados son parte integrante de la extrema pobreza. Las personas que viven en la extrema pobreza a menudo son privadas del derecho a una alimentación adecuada y agua potable, que son esenciales para la supervivencia humana, el desarrollo físico, el mantenimiento y la actividad física.

74. La falta de ingresos a través del empleo, la seguridad social u otras medidas de protección social frecuentemente traen como resultado la exposición de las personas que viven en la extrema pobreza al hambre o a una dieta inadecuada.

75. La prevalencia de un nivel de vida inadecuado está relacionada con medios de subsistencia limitados o inseguros. A menudo, el precio de los productos básicos es un gran obstáculo en las zonas urbanas, mientras que las comunidades rurales suelen depender fundamentalmente del acceso a los recursos naturales para que las personas puedan mantenerse ellas mismas y mantener a sus familias. Sin embargo, muchos grupos, como las mujeres, los pueblos indígenas y los pequeños productores agrícolas, carecen legalmente del control ejecutable y sostenible de dichos recursos, así como de su gestión y del acceso a ellos.

76. La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:
- Recordar las obligaciones inmediatas y progresivas de los Estados con respecto al derecho a un nivel de vida adecuado, incluida una alimentación adecuada, y al derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre⁴³.
 - Recomendar que se garantice el acceso a las oportunidades de subsistencia pertinentes para quienes viven en la extrema pobreza y reafirmar que los Estados "deben procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos"⁴⁴. Estas actividades pueden comprender medidas legislativas, administrativas y de política específicas para promover y asegurar la gestión sostenible de los recursos productivos por parte de quienes viven en la extrema pobreza.
 - Recomendar la revisión y revocación de las leyes discriminatorias y las prácticas administrativas conexas que impidan el reconocimiento de la propiedad de la tierra y los recursos por parte de grupos o particulares que vivan en la extrema pobreza, particularmente las mujeres.
 - Recomendar la aplicación eficaz de programas de distribución de tierras y reforma agraria en zonas donde la concentración de la propiedad agrícola amenace el acceso de las comunidades rurales a los medios de subsistencia.
 - Recomendar que se garantice el acceso de las personas que viven en la extrema pobreza a los recursos financieros necesarios, como préstamos bancarios, hipotecas y otras formas de crédito.
 - Recomendar que se reconozcan y compensen las deficiencias de los mecanismos del mercado para asegurar el acceso a derechos fundamentales como los alimentos básicos. Asegurar los mecanismos de distribución adecuados a fin de que esos productos básicos sean accesibles física y económicamente para las personas que viven en la extrema pobreza, de manera culturalmente aceptable y sin tener repercusiones negativas en pequeños agricultores, pueblos indígenas, habitantes de los bosques, pastores o pescadores de subsistencia locales.

Q. Derecho al agua potable y el saneamiento

77. Las personas que viven en la extrema pobreza son afectadas desproporcionadamente por el acceso limitado al agua potable⁴⁵, con consecuencias que amenazan su vida⁴⁶. Las personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres y los niños, son las más afectadas por la falta de acceso al agua potable y el saneamiento adecuado. El agua contaminada y el saneamiento deficiente perjudican la dignidad, afectan gravemente a la salud a lo largo del ciclo de vida y retrasan la reducción de la pobreza y el crecimiento económico⁴⁷.

⁴³ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

⁴⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr.15.

⁴⁵ A/HRC/6/3, pág. 14.

⁴⁶ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas 2005, *Health, Dignity, and Development: What Will It Take?* Equipo de Tareas sobre Agua y Saneamiento.

⁴⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: poder, pobreza y la crisis mundial del agua* (Madrid, Mundi-Prensa, 2006).

78. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Reafirmar las obligaciones de los Estados con respecto al aseguramiento del agua potable y el saneamiento adecuado;**
- **Recomendar medidas para asegurar que las personas que viven en la extrema pobreza tengan acceso a suficiente cantidad de agua potable para uso personal y doméstico (bebida, aseo personal, lavado de la ropa, preparación de los alimentos e higiene personal y del hogar) para preservar la vida y la salud;**
- **Recordar la importancia de priorizar el mejoramiento de la infraestructura en las zonas habitadas por personas que viven en la extrema pobreza, lo que supone un mejor acceso al agua potable y las instalaciones de saneamiento;**
- **Recomendar la organización de campañas de concienciación a gran escala para promover y ofrecer información sobre higiene⁴⁸.**

R. Derecho a la vivienda adecuada, la seguridad de la tenencia y la protección contra el desalojo forzoso

79. Las personas que viven en la extrema pobreza comúnmente carecen de una vivienda adecuada y de seguridad de la tenencia. Muchas veces habitan en tierras donde son vulnerables al desalojo forzoso sin la debida compensación e indemnización⁴⁹. Las personas que viven en la extrema pobreza tienden a vivir en zonas inseguras y están desproporcionadamente expuestas a los desastres naturales o los riesgos del entorno, con consecuencias que amenazan su vida. En algunas situaciones, las comunidades son desplazadas a causa de proyectos de planificación urbana a zonas donde el acceso a los medios de subsistencia y los servicios es deficiente, aumentando así su vulnerabilidad. Algunos grupos particularmente vulnerables carecen de hogar y viven en zonas públicas y/o centros urbanos.

80. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones inmediatas y progresivas de los Estados en relación con el derecho a una vivienda adecuada para las personas que viven en la extrema pobreza, lo que entraña la adopción de medidas con respecto a la seguridad de la tenencia; la disponibilidad de servicios, facilidades materiales e infraestructura; la asequibilidad; la habitabilidad; la accesibilidad; y la ubicación y la adaptación a las particularidades culturales;**
- **Recomendar la adopción de las salvaguardas previstas en la ley contra los desalojos forzosos y otras formas de interferencia arbitraria o ilícita en la intimidad y el hogar de las personas, incluyendo la tierra;**
- **Recordar que los desalojos solo deben ocurrir en circunstancias excepcionales y en cumplimiento de las leyes nacionales y las normas y los estándares internacionales de derechos humanos;**
- **Recomendar que se garantice un nivel suficiente de gasto público y se aliente la inversión del sector privado en viviendas de bajo costo y el acceso a programas de urbanización para reducir la incidencia de la falta de viviendas o de asentamientos sin servicios y no planificados;**

⁴⁸ Resolución 12/8 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 4 f).

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada.

- **Recomendar la adopción de medidas específicas para asegurar un entorno seguro y saludable en las zonas habitadas por personas que viven en la extrema pobreza, en particular protegiendo esas zonas de los peligros climáticos y de los riesgos para la salud;**
- **Recordar la importancia de priorizar el mejoramiento general de la infraestructura en las zonas habitadas por personas que viven en la extrema pobreza, en particular caminos transitables en todas las condiciones meteorológicas y suministro eléctrico.**

S. Derecho al más alto nivel posible de salud física y mental

81. La salud es un ejemplo evidente de cómo las privaciones de las personas que viven en la extrema pobreza pueden reducir considerablemente su capacidad para escapar de la pobreza: la pobreza engendra mala salud y la mala salud engendra pobreza. El acceso limitado a los servicios de salud física y mental, incluidos los medicamentos, la nutrición insuficiente y los entornos de vida inseguros dañan profundamente la salud de las personas que viven en la extrema pobreza y afectan a su capacidad para desarrollar actividades que generen ingresos.

82. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado respecto de asegurar el disfrute de una serie de instalaciones, bienes y servicios y las condiciones necesarias para la realización del mayor nivel alcanzable de salud.**
- **Recomendar la adopción de medidas especiales para abordar los principales trastornos de salud que afectan a las personas que viven en la extrema pobreza, en particular las enfermedades olvidadas que son particularmente frecuentes en comunidades y países empobrecidos⁵⁰. Ello entraña determinar las enfermedades y afecciones que afectan particularmente a quienes viven en la pobreza, ejecutar los necesarios programas de inmunización, educación, entre otras cosas, e impartir capacitación a los profesionales de la salud para identificar y tratar enfermedades particulares que afectan especialmente a quienes viven en la pobreza.**
- **Instar a los Estados a brindar servicios a la medida para los grupos cuyo acceso a los servicios de salud pueda suponer desafíos particulares, como mujeres, ancianos, niños, pueblos indígenas, minorías, habitantes de barrios insalubres, trabajadores migrantes y quienes viven en comunidades rurales aisladas.**

T. Derecho al trabajo y derechos en el trabajo

83. Las personas que viven en la extrema pobreza muchas veces carecen de trabajo adecuado y seguro. Tanto en zonas rurales como urbanas, experimentan desempleo, subempleo, trabajo ocasional sin garantía de continuidad, bajos salarios y condiciones de trabajo inseguras y degradantes. Las mujeres corren un riesgo particular, al igual que otros grupos afectados por la discriminación, como los migrantes y las personas con discapacidad. Las personas que viven en la extrema pobreza tienden a trabajar fuera de la economía estructurada, sin ningún derecho a prestaciones de seguridad social, como licencia de maternidad, licencia de enfermedad, pensiones y beneficios por discapacidad y viudez. Comúnmente trabajan en condiciones inadecuadas o peligrosas por salarios muy

⁵⁰ E/CN.4/2006/48/Add.2.

bajos. Rara vez se aplican las normas laborales mínimas a estos trabajadores, que enfrentan la inseguridad del empleo, con un incremento de la vulnerabilidad a la explotación, incluyendo el trabajo en condiciones de servidumbre o forzoso, el despido arbitrario y el abuso, particularmente en el caso de las mujeres trabajadoras.

84. La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:

- **Recordar las obligaciones del Estado de establecer y hacer cumplir normas laborales mínimas y medidas administrativas para asegurar que todos los trabajadores, tanto en el sector estructurado de la economía como en el no estructurado, disfruten de condiciones justas y favorables de trabajo, con inclusión de un salario mínimo que les permita alcanzar los componentes fundamentales del derecho a un nivel de vida adecuado; igualdad de pago por un trabajo de igual valor; condiciones de trabajo seguras y saludables; descanso, tiempo libre y limitación razonable de las horas de trabajo; y el derecho a organizarse y negociar colectivamente.**
- **Recomendar que se preste particular atención a la situación de los trabajadores en el sector no estructurado y de los cuidadores. Exhortar a los Estados a que recopilen datos desglosados que evalúen las dimensiones del trabajo en el sector no estructurado y en el cuidado de otras personas.**
- **Recomendar la adopción de medidas para eliminar los impedimentos a la integración de las personas que viven en la extrema pobreza en el mercado laboral formal, por ejemplo fomentando las oportunidades para el desarrollo de las capacidades sin discriminación de ningún tipo.**
- **Recordar la obligación de prohibir y eliminar todas las formas de trabajo forzoso y en condiciones de servidumbre, así como las formas dañinas y peligrosas de trabajo infantil. Recomendar que las medidas para hacer cumplir la prohibición de estas formas de trabajo estén acompañadas de medidas para asegurar la reintegración social y económica de los afectados y evitar que vuelvan a producirse.**
- **Recordar la importancia de abordar la trata de personas de plena conformidad con las normas de derechos humanos y recomendar que las personas víctimas de la trata sean protegidas de seguir siendo explotadas y dañadas independientemente de su capacidad o disposición de cooperar en el proceso legal⁵¹.**

U. Derecho a la seguridad social

85. Como derecho en sí y como medio para asegurar otros derechos, la seguridad social es fundamental para el respeto y la protección de la dignidad de las personas que viven en la extrema pobreza, incluido su derecho a un nivel de vida adecuado. La protección social puede evitar que las personas caigan en la extrema pobreza ayudándolas a enfrentar los diferentes riesgos, efectos y crisis que están fuera de su control.

86. Las personas que viven en la extrema pobreza a menudo no pueden disfrutar su derecho a la seguridad social a causa de programas de protección social inadecuados e ineficaces. Como tienen más probabilidades de trabajar en el sector no estructurado de la economía o en empleos inseguros y de baja remuneración, sus probabilidades de ser incluidas en regímenes contributivos de seguridad social son menores; a pesar de esto, la

⁵¹ Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas (E/2002/68/Add.1).

mayoría de los Estados carece de regímenes de seguridad social no contributivos. Los mecanismos inadecuados de selección, los criterios complicados de elegibilidad, la corrupción y la cobertura o el alcance geográficos limitados con frecuencia generan desigualdades en el acceso a la seguridad social y la asistencia social.

87. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado de asignar los recursos necesarios y elaborar programas exhaustivos de seguridad social para ofrecer asistencia social universal y no contributiva como parte del contenido mínimo esencial del derecho a la seguridad social.**
- **Recomendar la creación de un conjunto básico de transferencias sociales esenciales, en efectivo y en especie, para pagar a los más vulnerables y ofrecerles seguridad de ingresos mínimos y acceso a los servicios esenciales de salud⁵².**
- **Destacar la importancia de adoptar medidas para que los grupos con mayor riesgo de pobreza, como los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los ancianos, tengan prioridad en los planes de asistencia. Asimismo, demandar iniciativas específicas para garantizar que las mujeres tengan acceso a los planes de seguridad social, incluidas las pensiones sociales, sin tener que depender de un hombre que las mantenga y a través de quien se calculen y canalicen las necesidades del hogar⁵³.**

V. Derecho a la educación

88. La educación es un medio fundamental por el cual las personas pueden escapar de la pobreza y obtener lo necesario para participar plenamente en su comunidad. Los niveles de educación están íntima y positivamente correlacionados con mejores oportunidades de empleo. Los estudiantes de familias que viven en la extrema pobreza tienen más probabilidades de abandonar los estudios, o ni siquiera asistir a la escuela, para participar en actividades que generen ingresos, entre ellas la mendicidad, o ayudar con las tareas del hogar. Las consecuencias económicas de no terminar los estudios primarios o secundarios son enormes y perpetúan el ciclo de la pobreza. Las chicas resultan particularmente afectadas: dado que se les niega más comúnmente el derecho a la educación, a menudo terminan realizando trabajos domésticos y casándose y teniendo hijos y dedicándose a su cuidado a temprana edad, lo que a su vez acrecienta el empobrecimiento.

89. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar la obligación del Estado de asegurar inmediatamente la educación primaria gratuita y obligatoria para todos, en condiciones de acceso seguras y sin costos indirectos. Dichas obligaciones requieren la aplicación de políticas tanto en la oferta como en la demanda: en la oferta, suministrar la infraestructura escolar necesaria (edificios, servicios e instalaciones adecuados, incluyendo saneamiento, agua y electricidad, para los asentamientos de bajos ingresos); en la demanda, asegurar que las familias y las comunidades no dependan del trabajo infantil para vivir con dignidad.**

⁵² United Nations Chief Executives Board, "The social protection floor. A joint crisis initiative of the United Nations Chief Executives Board for Co-ordination on the Social Protection Floor" (2009), resumen ejecutivo.

⁵³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social.

- **Recomendar que se procure garantizar progresivamente la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad y calidad de la educación en todas las formas y en todos los niveles. Esto entraña asignar recursos con prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza, por ejemplo con medidas proactivas para combatir la deserción escolar y compensar las desventajas socioeconómicas.**
- **Recomendar la adopción de medidas especiales para asegurar la educación de las niñas, los niños con discapacidad, las minorías, los refugiados, los apátridas y quienes viven en áreas aisladas y barrios insalubres, ya que son especialmente vulnerables y marginados⁵⁴.**
- **Recomendar la revisión y reforma de la legislación para asegurar la consistencia entre la edad en que concluye la escolaridad obligatoria y la edad mínima de matrimonio y de admisión al empleo⁵⁵.**

W. Derecho a participar en la vida cultural

90. La pobreza restringe gravemente la capacidad de una persona o un grupo de personas de ejercer el derecho a participar en todos los ámbitos de la vida cultural y de tener acceso y contribuir a ellos, y afecta seriamente sus esperanzas en el futuro y su capacidad de disfrutar eficazmente su propia cultura⁵⁶. También refuerza sus sentimientos de aislamiento y exclusión. Las personas que viven en la extrema pobreza tienen que ser capaces de participar en todas las actividades que definen la vida cultural con la cual se identifican sin discriminación. El concepto de esas actividades va más allá de la cultura tradicional para incluir formas de vida, idioma, literatura oral y escrita, música y canciones, comunicación no verbal, religión o sistema de creencias, ritos y ceremonias, deportes y juegos, métodos de producción o tecnología, entorno natural o artificial, alimentación, ropas y vivienda, artes y costumbres y tradiciones, a través de los cuales los individuos, grupos de individuos y comunidades expresan su humanidad y el significado que dan a su existencia, y construyen su visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a su vida⁵⁷.

91. **La versión revisada del proyecto de principios rectores debe:**

- **Recordar las obligaciones del Estado de hacer efectivo el derecho de todas las personas a participar en la vida cultural. En particular, recomendar la adopción de medidas para respetar y proteger la identidad cultural de la persona y la diversidad cultural de los países, promover un entorno de inclusión social en que se reconozca la contribución de todos los miembros de la sociedad y crear oportunidades de acceso a la vida cultural. En ese contexto se debe facilitar el acceso a espacios públicos donde los individuos y grupos de todas las comunidades puedan reunirse para practicar ritos y ceremonias, así como el acceso a los bienes y servicios culturales⁵⁸.**

⁵⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 11 (1999) sobre los planes de acción para la enseñanza primaria.

⁵⁵ Véase el Convenio N° 138 (1973) de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo, art. 2.

⁵⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, párr. 38.

⁵⁷ *Ibid.*, párr. 13.

⁵⁸ *Ibid.*

- Recordar la importancia de respetar y proteger la herencia cultural de los grupos que viven en la pobreza. Esto incluye la protección contra la explotación ilícita e injusta de las tierras, los territorios y los recursos de los pueblos indígenas por parte de las entidades del Estado o las empresas y corporaciones privadas y transnacionales⁵⁹.
-

⁵⁹ *Ibid.*, párr. 50 c), y Declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas.