



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2004/26
2 de agosto de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

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

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe del segundo Foro Social (Ginebra, 22 y 23 de julio de 2004)

Presidente-Relator: Sr. José BENGOA

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	3
I. ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN.....	3 - 15	3
II. LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS: ATRIBUCIÓN DE PODER A LAS PERSONAS QUE VIVEN EN SITUACIÓN DE POBREZA.....	16 - 28	5
III. LA POBREZA RURAL Y LA EXTREMA POBREZA: LA VOZ DE LOS GRUPOS AFECTADOS	29 - 40	9
IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ESTRATEGIAS OPERACIONALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA	41 - 56	12
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	57 - 99	17
A. Conclusiones.....	58 - 75	17
B. Recomendaciones	76 - 99	20

Anexos

I. Lista de documentos.....	24
II. Programa del Foro Social.....	25

INTRODUCCIÓN

1. En su resolución 2002/12, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos pidió a la Comisión de Derechos Humanos que recomendara al Consejo Económico y Social que autorizara a la Subcomisión a celebrar en Ginebra un foro anual entre períodos de sesiones acerca de los derechos económicos, sociales y culturales, que se denominaría el Foro Social, durante dos días en unas fechas que permitieran la posible participación de diez miembros de la Subcomisión, que serían nombrados por los grupos regionales de ésta. La Comisión, en su decisión 2003/107, y el Consejo, en su decisión 2003/264, hicieron suya la petición de la Subcomisión. En su 55º período de sesiones, la Subcomisión reiteró, en su resolución 2003/14, su decisión de que el Foro Social se reuniera todos los años.

2. La edición de 2004 del Foro Social es la segunda de su especie. En 2001 se celebró una reunión preliminar y el 2 de agosto de 2002 tuvo lugar el primer Foro Social (véase E/CN.4/Sub.2/2002/18).

I. ORGANIZACIÓN DE LA REUNIÓN

3. El Foro Social tuvo lugar los días 22 y 23 de julio de 2004. Participaron los siguientes expertos de la Subcomisión: Gudmundur Alfredsson, José Bengoa, Gáspár Bíró, Shiqiu Chen, Christy Ezim Mbonu, Vladimir Kartashkin y Abdul Sattar.

4. También asistió a la reunión el siguiente experto de la Subcomisión: Soli Jehangir Sorabjee.

5. Estuvieron representados por observadores los siguientes Estados Miembros de las Naciones Unidas: Afganistán, Alemania, Angola, Argelia, Argentina, Armenia, Austria, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Brasil, Bulgaria, Camboya, Chile, Chipre, Congo, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Cuba, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Finlandia, Francia, Gabón, Haití, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Kazajstán, Kenya, Líbano, Nicaragua, Nigeria, Nueva Zelandia, Países Bajos, Paraguay, Perú, Polonia, República Árabe Siria, República Checa, Rumania, Serbia y Montenegro, Sri Lanka, Suecia, Túnez, Turquía, Venezuela.

6. Estuvo representado el siguiente Estado no miembro: Santa Sede.

7. Estuvieron representados los siguientes órganos y organismos especializados de las Naciones Unidas: Banco Mundial, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo Monetario Internacional (FMI), Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), Programa Mundial de Alimentos (PMA).

8. Estuvieron representadas las siguientes organizaciones no gubernamentales (ONG) reconocidas como entidades consultivas por el Consejo Económico y Social: Asociación Internacional de Juristas Demócratas, Centro Europa-Tercer Mundo, Comunidad Internacional Bahaí, Conferencia de las Organizaciones No Gubernamentales Reconocidas como Entidades Consultivas por las Naciones Unidas, Congreso Islámico Mundial (entidades consultivas generales); Consejo Internacional de Mujeres Judías, Consejo Internacional de Mujeres, European Roma Rights Center, Familia Franciscana Internacional, Federación Internacional de Mujeres Universitarias, Federación Internacional de Trabajadores Sociales, Federación Luterana Mundial, Femmes Africa Solidarité, International Federation of Human Rights Leagues, Liga Internacional para los Derechos y la Liberación de los Pueblos, MINBYUN: Lawyers for a Democratic Society, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, Movimiento Internacional de Apostolado en los Medios Sociales Independientes, Movimiento Internacional para la Unión Fraternal entre las Razas y los Pueblos, New Humanity, Organización Internacional para el Desarrollo de la Libertad de Enseñanza, Pax Romana, Servicio Internacional para los Derechos Humanos, South Asia Human Rights Documentation Centre, Unión Mundial de las Organizaciones Femeninas Católicas, Worldwide Organization for Women (entidades consultivas especiales); International Educational Development, International Federation of Rural Adult Catholic Movements, Soka Gakkai International, World Peace Council (entidades incluidas en la lista).

9. También enviaron representantes las siguientes organizaciones e instituciones académicas: Centre for Applied Studies in International Negotiations, Comité Exterior de Apoyo al Consejo Indio de Sudamérica, Fondation El Kef pour le développement, Iglesia Católica Romana (Gales septentrional), London School of Economics, Lucitrust - Bonne volonté mondiale, Ludwig Boltzmann Institute, School for International Training, Ulster University.

10. El Foro Social constaba de cuatro grupos, que trataron los siguientes temas: "La pobreza y los derechos humanos: atribución de poder a las personas que viven en situación de pobreza" (grupo 1); "La pobreza rural y la extrema pobreza: grupos de atención especial" (grupo 2); "El papel de los derechos humanos en el desarrollo de estrategias operacionales de lucha contra la pobreza" (grupo 3); y "Recomendaciones sobre elementos para la incorporación de los derechos humanos en estrategias para la reducción de la pobreza" (grupo 4). Cada grupo de debate estaba dirigido por expertos. Después de las exposiciones de los expertos, formularon preguntas y comentarios los participantes en el Foro. Se adjunta el programa del Foro Social como anexo I. Se adjunta una lista de los documentos presentados al Foro Social como anexo II.

11. Los siguientes expertos y representantes de ONG participaron en los grupos: Patricia Achille, Chaloka Beyani, Leandro Despouy, Emilio Gavarrete, Paul Hunt, Jennifer Koinante, Manfred Nowak, Siddiq Osmani, Shahra Razavi, Phrang Roy y Kari Tapiola.

12. El Foro Social fue inaugurado por el Alto Comisionado Adjunto de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, que agradeció la labor realizados por el Sr. Bengoa para llevar adelante el Foro Social y destacó la importancia del derecho al desarrollo para promover la atribución de poder a los seres humanos. El Alto Comisionado Adjunto señaló la pertinencia para la labor del Foro de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, de 1969, así como de la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio conexos. La erradicación de la pobreza requería dedicación y la adopción de medidas a nivel internacional y nacional.

El Alto Comisionado Adjunto instó al Foro a que reflexionara sobre el valor añadido que podía aportar para abordar esas cuestiones y para incorporar nuevos elementos al debate.

13. El Sr. Chen propuso que se designara al Sr. Bengoa Presidente-Relator del Foro Social. La propuesta se aprobó por aclamación.

14. Al asumir la Presidencia, el Sr. Bengoa describió la labor del Foro como un movimiento cultural para eliminar la pobreza como un proyecto abolicionista, empleando una analogía con la lucha contra la esclavitud. Instó a los interesados en la lucha contra la pobreza a abandonar el supuesto de que la pobreza era un fenómeno natural y a insistir en que la pobreza era inaceptable desde el punto de vista de los derechos humanos y debería provocar indignación. El Sr. Bengoa recordó las palabras de Nelson Mandela: "La pobreza es el rostro contemporáneo de la esclavitud", reiteró la importancia de coordinar los esfuerzos a nivel internacional y nacional y destacó el Foro Social de 2004 celebrado en Bombay (India) y los recientes coloquios contra la pobreza celebrados en Pune (India) y Nantes (Francia) y sus vínculos con el movimiento internacional más general contra la pobreza. El Sr. Bengoa alentó a los expertos, gobiernos y ONG presentes a ponerse de acuerdo en el rumbo preciso que debía seguir el Foro Social, en particular en cuanto a las definiciones de pobreza y pobreza extrema y a la necesidad de contar en este ámbito con un instrumento normativo independiente. El Foro debía basarse en los vínculos cada vez más evidentes entre la pobreza y las violaciones de los derechos humanos para presentar a la Subcomisión una idea clara de los tipos de proyectos y estrategias que debía favorecer al respecto.

15. Se aprobó el programa provisional (E/CN.4/Sub.2/SF/2004/1) y se nombraron los relatores de los tres primeros grupos.

II. LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS: ATRIBUCIÓN DE PODER A LAS PERSONAS QUE VIVEN EN SITUACIÓN DE POBREZA

16. El Sr. Tapiola, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), citó la Declaración de Filadelfia de 1944 y observó que la pobreza en cualquier lugar del mundo constituía un peligro para la prosperidad de todo el planeta. La pobreza era una enfermedad social y económica básica que incapacitaba y marginaba a personas, grupos y países. Los niveles elevados de desigualdad impedían el crecimiento económico. El mundo se había polarizado aún más con una distribución desigual de beneficios que se medían en estrictos términos económicos. Un mundo más próspero y justo sería también un mundo más seguro. La creación de empleo debía ser un pilar central de las políticas nacionales y el empleo creado debía ser "trabajo digno", en general de conformidad con las normas internacionales. Para los pobres, el acceso al trabajo solía ser la única forma de salir de la pobreza definitivamente. Los mecanismos de gestión de los asuntos públicos debían ocuparse mejor del funcionamiento de los mercados laborales. Se debía dar prioridad a la inclusión, la integración y la generación de ingresos, y la inclusión social debía incorporarse de manera más directa a la política macroeconómica. El crecimiento que reducía la pobreza se debía reorientar hacia los pobres y los grupos excluidos.

17. La OIT había creado instrumentos de política mediante los cuales las comunidades podrían salir de la pobreza. En 14 países se había puesto a prueba un "juego de herramientas para el trabajo digno", uno de cuyos elementos clave era promover las iniciativas comunitarias. El Sr. Tapiola puso de relieve la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998 ("normas laborales básicas"), y los ocho convenios de la OIT sobre ese tema, y los describió como un "punto de partida" de aceptación general para la economía mundial. Era necesario seguir estudiando el interés directo que tenían los instrumentos de la OIT para la reducción de la pobreza, además de la función que le correspondía al proceso de supervisión de las normas de la OIT. Si no se respetaban los derechos mínimos relacionados con el trabajo digno, se dejaba abierta la puerta a la apatía, al extremismo y a una combinación de esos dos elementos potencialmente devastadora.

18. El Sr. Nowak habló de la importancia de los derechos civiles y políticos en la lucha contra la pobreza. La atribución de poder a las personas se consideraba la esencia misma de los derechos humanos. La existencia de reivindicaciones y derechos legales, con sus correspondientes obligaciones y deberes jurídicos, respecto de los cuales los Estados y otros organismos responsables podían tener que rendir cuentas a nivel nacional e internacional, marcaba la diferencia entre el concepto de atribución de poder desde un punto de vista de los derechos humanos y el mismo concepto en otros marcos y sistemas de valores. El fin último del desarrollo era la erradicación de la pobreza. Sin embargo, el proceso de desarrollo seguía respondiendo a los intereses económicos de los países industrializados en el marco de un modelo paternalista dominante. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos reflejaba una serie de premisas fundamentalmente diferentes. La "impotencia" era el tema subyacente del estudio del Banco Mundial titulado *La Voz de los pobres*. Por lo general, la reducción de la pobreza sólo se asociaba con los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, si la pobreza se entendía adecuadamente como impotencia, se debían tener en cuenta también los derechos civiles y políticos para que los pobres pudieran organizarse, reclamar sus propios derechos y superar la pobreza.

19. El Sr. Nowak observó que el Banco Mundial y otros organismos pedían justificadamente que las estrategias de reducción de la pobreza fueran dirigidas por los propios países, pero la realidad no se correspondía todavía con la teoría. Los propios pobres rara vez participaban activamente en el diseño, la formulación y la aplicación de los procesos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). La tarea principal para aplicar un enfoque basado en los derechos humanos consistía en lograr que los pobres participaran activamente y con información en todas las fases del proceso, incluidas la vigilancia y la rendición de cuentas. Sólo sería posible aplicar con éxito una política de reducción de la pobreza en las sociedades en que los derechos civiles y políticos estuvieran garantizados plenamente, la ley protegiera por igual a todos los grupos, incluidos los pobres, y existiera igualdad de participación.

20. El Sr. Osmani habló de la relación entre la atribución de poder y la reducción de la pobreza. El estudio titulado *La Voz de los pobres* ponía de manifiesto la sensación generalizada de impotencia que sufrían los pobres -más que el hambre, el analfabetismo y la incapacidad conexas. La impotencia era un aspecto de la pobreza, así como una causa y una consecuencia. Al ser una causa de la pobreza, la impotencia se debía abordar directamente en las estrategias para reducir la pobreza. Pocas políticas, por no decir ninguna, eran neutrales en cuanto a sus repercusiones en los diferentes sectores de la sociedad. Las decisiones políticas relacionadas con la asignación de recursos, las estructuras de la gestión pública, etc., daban a entender que las

autoridades estaban beneficiando a determinados sectores de la sociedad en detrimento de otros. La impotencia de los pobres impedía su participación e influencia en los procesos políticos. Era necesario modificar los procesos políticos de decisión para reflejar los intereses de los pobres. Por todo ello, la atribución de poder a los afectados era fundamental para la reducción de la pobreza.

21. En cuanto a lo que se podría hacer, el Sr. Osmani destacó la importancia de la movilización social. La organización local podría ser una poderosa fuerza tan sólo por el número de los pobres. Sin embargo, la pobreza representaba un obstáculo para la autoorganización espontánea. A menudo se necesitaban agentes externos como catalizadores y movilizadores. Sin embargo, los pobres solían tener cierto retraimiento o miedo, por el hecho de vivir dominados por los ricos, con la inseguridad económica conexas. Era necesario poner en marcha programas para ofrecer medios de vida económicos alternativos que aportasen una mínima seguridad económica, condición *sine qua non* para la movilización social eficaz. Otro elemento necesario era la garantía de las libertades civiles y políticas, incluidos el acceso a la justicia y el imperio de la ley, y el derecho a la información.

22. El Alto Comisionado Adjunto celebró las exposiciones, alentó de nuevo a los participantes a que hallaran nuevos elementos y tomó nota de la extensa labor realizada con los auspicios de la Subcomisión, la Comisión de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros órganos. El Alto Comisionado Adjunto preguntó qué se podría agregar a la labor de esos órganos y qué innovaciones podría aportar el Foro Social. Indicó que podría ser conveniente considerar la idea de la "pobreza evitable", junto con una serie de propuestas específicas, a saber: a) alentar a los Estados a que informaran periódicamente sobre el alcance de la pobreza extrema en su territorio y a que sus instituciones nacionales de derechos humanos expusieran en sus informes anuales las situaciones de pobreza evitable, que en la mayoría de los casos se podrían solucionar con los recursos disponibles; b) una respuesta más enérgica de los tribunales y los órganos internacionales de derechos humanos a los cuadros de violación sistemática y flagrante de los derechos económicos, sociales y culturales; c) destacar el principio de la no discriminación -una obligación realizable inmediatamente y no progresivamente- en la lucha para reducir la pobreza; d) hacer más hincapié en las observaciones generales y recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; e) el seguimiento de las evaluaciones quinquenales del Secretario General sobre los progresos realizados para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y f) hacer más hincapié en las estrategias preventivas en los planos nacional, regional e internacional.

23. A continuación, el Presidente invitó a los participantes a que formularan observaciones. El Sr. Kartashkin sostuvo que se debía pedir a los Estados que aún no habían ratificado o se habían adherido al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que informaran al Foro Social de los obstáculos que les habían impedido la ratificación o adhesión, y que señalaran los ámbitos en que les convendría recibir asistencia técnica de las Naciones Unidas. Los enfoques de movilización jurídica y social deberían ser paralelos.

24. El Sr. Sattar observó que los progresos en la reducción de la pobreza variaban entre los diferentes países. Observó asimismo que los países con mayores progresos habían dependido en gran medida de los esfuerzos nacionales, basados en los objetivos y estrategias pertinentes para cada país, y en una buena gestión de los asuntos públicos caracterizada por claridad de propósito, así como en políticas económicas, sistemas políticos y estructuras sociales racionales.

Sin embargo, la comunidad internacional tenía que promover un entorno propicio, fortalecer la cooperación económica y promover la buena gestión de los asuntos públicos. La corrupción había sido un obstáculo significativo para el desarrollo económico, en gran medida a causa de las deficiencias de la banca internacional. En el ámbito internacional, el orden económico y el sistema de comercio internacionales -incluidas las subvenciones agrícolas- representaban también graves obstáculos que había que superar. El Foro Social debía instar a la Subcomisión, al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General a que facilitaran la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y a que promovieran esfuerzos para garantizar el éxito de la Ronda de Doha de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio.

25. El Sr. Despouy observó que la pobreza extrema era un fenómeno muy extendido, presente en todos los países, y que estaba creciendo pese a los avances tecnológicos. Sin embargo, no existía una definición universalmente aceptada del significado exacto de pobreza o pobreza extrema. No era suficiente definirla como la falta de ingresos. Hoy día, se reconocía ampliamente que la pobreza era multidimensional desde el punto de vista de los derechos humanos y constituía un círculo vicioso que impedía el ejercicio de todos los derechos humanos: económicos, sociales, políticos, civiles y culturales. Por lo tanto, las soluciones desde el punto de vista de los derechos humanos debían ser globales y multidimensionales. La pobreza y, en particular, la pobreza extrema eran en buena parte fenómenos invisibles. Era necesario investigar a nivel internacional y nacional para determinar exactamente qué eran esos fenómenos y definir claramente los parámetros con los que establecer políticas que permitieran reducir la pobreza.

26. El Sr. Alfredsson destacó el respeto de los derechos humanos como punto de partida y observó también la necesidad de prevenir los conflictos violentos y de imponer una estricta rendición de cuentas a las autoridades elegidas y nombradas como parte de la buena gestión de los asuntos públicos, así como la transparencia, la democracia y la participación de base amplia. Las normas laborales, los derechos de propiedad intelectual, los derechos humanos y el desarrollo eran importantes, pero el Sr. Alfredsson expresó sus dudas sobre la utilidad de concentrarse en el derecho al desarrollo. Mencionó otros elementos como la incorporación de los derechos humanos en la labor de las Naciones Unidas y de otros organismos de desarrollo y el respeto de los derechos de las minorías y de los pueblos indígenas en el marco general de la prevención de los conflictos violentos. Primordialmente, los derechos humanos eran responsabilidad de los propios Estados, y los foros y organizaciones internacionales y los terceros Estados desempeñaban una función auxiliar. Se necesitaban directrices para regular la distribución de la ayuda a nivel nacional, recurriendo más a la ley y menos a la política e invocando las normas jurídicas exigibles ante los tribunales y los órganos de derechos humanos. El Sr. Alfredsson señaló la importancia del concepto de "medidas especiales", o medidas de acción afirmativa, en el la norma de no discriminación, enunciado en los tratados internacionales en vigor.

27. El Presidente invitó a los participantes a intervenir en el debate. La Presidenta de la Conferencia de las Organizaciones No Gubernamentales Reconocidas como Entidades Consultivas por las Naciones Unidas celebró la decisión del Consejo Económico y Social de que el Foro Social se celebrara anualmente e instó a recabar más recursos para financiar la participación de las comunidades en los debates del Foro Social. Los pobres debían participar en la planificación, la aplicación y la vigilancia de los programas de reducción de la pobreza.

Los derechos humanos eran revolucionarios, ya que hacían referencia a "todas las personas", un método de acción fundamentalmente desde la base que desafiaba a los detentores del poder político. La democracia participativa era necesaria para satisfacer las demandas de los pueblos pobres.

28. La Sra. Mbonu hizo alusión a una serie de limitaciones externas a los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza, incluidos los subsidios comerciales, la carga de la deuda externa y el desvío en gran escala de la ayuda hacia cuentas bancarias privadas en el extranjero.

El Sr. Tapiola abordó la cuestión de los sistemas de subsidios y observó que las medidas de ajuste temporal eran de hecho subsidios, pero que en cierto grado eran necesarias para las transiciones económicas de los países industrializados y los países en desarrollo. Lo que había que conseguir era que esos subsidios se establecieran con períodos, condiciones y cláusulas de extinción claramente definidos. El Sr. Osmani convino en la necesidad de resolver esas limitaciones externas, pero observó que muchos países habían sido capaces de lograr avances incluso en ese entorno internacional difícil. La representante de la Conferencia de las Organizaciones No Gubernamentales Reconocidas como Entidades Consultivas por las Naciones Unidas señaló el problema de que no existiera una definición de pobreza reconocida ampliamente. Sobre esa cuestión, el Sr. Nowak hizo alusión a una definición de la pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos basada en el "concepto de capacidad" planteado por Amartya Sen.

III. LA POBREZA RURAL Y LA EXTREMA POBREZA: LA VOZ DE LOS GRUPOS AFECTADOS

29. Patricia Achille, del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, presentó un estudio de caso sobre las posibilidades y los problemas de dotar de más poder a los pobres en Mauricio. El Día Internacional para la Superación de la Pobreza Extrema (17 de octubre) era un importante acontecimiento en Mauricio que contribuía a crear mayor conciencia del problema de la pobreza en el país. Las ONG, las iglesias y otros grupos habían aprovechado ese Día Mundial para movilizar a los pobres y permitirles expresarse sobre su situación. La Sra. Achille narró cómo había apoyado a una familia en particular durante algunos años para que pudiera beneficiarse del programa de distribución de tierras del Gobierno. En ese caso la reivindicación de derechos había sido un proceso prolongado para la familia interesada, pero que valía la pena. El Día Mundial para la Superación de la Pobreza Extrema había demostrado que las personas que viven en la pobreza podían ser participantes activos en la búsqueda de soluciones. La Sra. Achille encomió la labor de la Subcomisión respecto de la definición de la pobreza extrema, que se mencionaba en el párrafo 27 del informe presentado en 1996 por el Relator Especial sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

30. Emilio Gavarette, de la Familia Franciscana Internacional en Honduras, se refirió a la labor desarrollada por la Familia en ciertas comunidades indígenas de Honduras, donde el índice de pobreza había alcanzado el 90%. La Familia Franciscana Internacional había vivido con estas comunidades durante años, ayudando a la gente a organizarse. Se necesitaban considerables esfuerzos para ayudar a esa gente a elevar su baja autoestima y otras secuelas de la exclusión. Era preciso trabajar mano a mano en ello, aprovechando los recursos de la gente y respetando sus propias historias. Era preciso reforzar constantemente los derechos a la tierra y otros derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio N° 169 de la OIT. La migración inducida

por la pobreza a las ciudades y a los países vecinos ponía a las personas en situaciones de mayor riesgo personal. El Sr. Gavarette exhortó al Foro Social a recomendar a la Subcomisión que siguiera trabajando en la recomendación de las medidas necesarias para el logro del ejercicio pleno de los derechos humanos y de una auténtica justicia. Sostuvo que la elaboración de un instrumento internacional sobre la extrema pobreza y los derechos humanos era necesaria a fin de establecer una base para el recurso ante la justicia.

31. Jennifer Koinante, miembro de un grupo de pastores masai en Kenya, es una becaria indígena de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Habló en nombre de los cinco participantes en el programa de becas indígenas. Señaló que los derechos que con mayor frecuencia se negaban a los indígenas eran los derechos a una vivienda adecuada, a la alimentación, a la educación, a la salud, a la participación política y la participación en los procesos normativos. El modo de vida de los pastores y de los cazadores y recolectores se consideraba improductivo e incluso destructor del medio ambiente. La Sra. Koinante formuló una serie de recomendaciones, entre ellas el establecimiento de una comisión internacional de pastores y de cazadores y recolectores para la búsqueda de soluciones, el reconocimiento nacional e internacional del modo de vida de los pastores, la difusión entre las instituciones financieras de la práctica de aceptar ganado como garantía, el suministro de servicios médicos y de comercialización, el desarrollo de una política de seguridad alimentaria para las zonas de pastores y cazadores, la sensibilización de los medios de información, una mayor participación de las mujeres indígenas en los procesos normativos y la promulgación de leyes que reconocieran las formas tradicionales de gestión y uso de las praderas. Las medidas debían basarse en las disposiciones de los siete tratados básicos de derechos humanos.

32. Chaloka Beyani, de la London School of Economics, habló de los vínculos entre la pobreza rural, la pobreza extrema, y las violaciones de los derechos civiles y políticos. Los pobres solían ser vulnerables a problemas de adoctrinamiento espiritual, abandonando toda esperanza. La explotación física y económica de los pobres era generalizada. El Sr. Beyani sostuvo que la pobreza -ya se tratase de pobreza rural o de extrema pobreza- era una violación de los derechos humanos y constituía un trato inhumano y degradante. El Estado debía impedir la privación arbitraria de la vida y debía proveer a la reparación por los casos de muerte debida a la pobreza. Las violaciones también eran frecuentes en los sistemas patriarcales de propiedad de la tierra. Era necesario un consenso nacional en cuanto a las modalidades apropiadas de distribución de los recursos, por ejemplo los mineros y petroleros, a fin de mitigar las posibilidades de conflictos violentos. Era necesario prestar una atención especial a las minorías, los pueblos indígenas y los derechos de los no ciudadanos. Se necesitaba un buen gobierno para prevenir y aliviar la pobreza y para asegurar la debida reparación. Era preciso establecer sistemas más rigurosos de rendición de cuentas a fin de eliminar la corrupción. Los derechos humanos ofrecían una base para galvanizar los esfuerzos internacionales de reducción de la pobreza. El proyecto de directrices del ACNUDH sobre la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza podía establecerse como parte de un instrumento internacional para cimentar esos esfuerzos en una base jurídica más sólida.

33. Paul Hunt, Relator Especial sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, se refirió a la labor de vanguardia de la Subcomisión sobre el tema de los derechos humanos y la extrema pobreza. Sostuvo que los derechos humanos no ofrecían todas las respuestas al problema de la reducción de la pobreza sino que más bien constituían un elemento importante de un programa multidimensional de transformación social. Observó que

las políticas de asimilación podían ser destructivas para los pueblos indígenas. El principio de derechos humanos de no discriminación debía recogerse mejor en las políticas y prácticas del Estado y debía adaptarse a las culturas de los pueblos indígenas y no a la inversa. El 90% del presupuesto mundial de investigación en materia de salud se gastaba en enfermedades que afectaban sólo al 10% de la población mundial, situación que debía abordarse. Las personas en situación de pobreza necesitaban un espacio para expresar sus propias realidades. El marco de los derechos humanos -las libertades de expresión y reunión- podía ayudar a ampliar el espacio de diálogo. Otros "valores añadidos" de los derechos humanos incluían la exigencia de la cooperación internacional, recogida en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El principal problema práctico del momento era el de la búsqueda de nuevas herramientas y técnicas para integrar efectivamente el concepto de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, y éste era en esencia un problema contextual. La comunidad de derechos humanos necesitaba colaborar estrechamente en ese sentido con economistas, especialistas en comercio, trabajadores de la salud y la educación y las personas en situación de extrema pobreza.

34. El Presidente ofreció la palabra a los participantes. El Sr. Gáspár Bíró apreció las exposiciones y señaló que había consenso en torno a la importancia primordial de los esfuerzos nacionales para prevenir la pobreza. El representante de Chile felicitó al Presidente y al Foro Social por la iniciativa. Observó que quizá se necesitarían distintos enfoques dependiendo de si el Foro Social examinaba la pobreza o la extrema pobreza, y describió brevemente una serie de políticas introducidas en Chile, "Chile en solidaridad", para conseguir un crecimiento económico con equidad. Un enfoque basado en los derechos humanos era apropiado para combatir la extrema pobreza haciendo uso de los instrumentos internacionales existentes. Había que mantener a raya los enfoques ideológicos -que relegaban los derechos económicos y sociales a una categoría subsidiaria- y había que cumplir con rigor jurídico la exigencia de la "realización progresiva", sin hacerla extensiva a obligaciones inmediatas como la de no discriminación. Podían ser de utilidad las Directrices sobre los derechos humanos y la reducción de la pobreza, adaptadas a las condiciones particulares de cada situación.

35. El representante de Pax Romana observó que el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer era el único instrumento internacional de derechos humanos que trataba específicamente de la pobreza rural, y recomendó que se ahondase en su pertinencia para la labor de la Subcomisión. Se necesitaban técnicas más ofensivas a nivel de gobernanza mundial y también a nivel nacional, ya que la pobreza anulaba el efecto de todas las normas internacionales. La India era un caso en que los pobres de las zonas rurales habían logrado movilizarse para elegir a un Gobierno que a su juicio reflejaba mejor sus intereses.

36. El Sr. Volodine, de la UNESCO, señaló que la UNESCO atribuía una gran importancia a la lucha contra la pobreza, que era la negación de la dignidad humana y una violación de los derechos humanos. La UNESCO estaba elaborando una estrategia en esta esfera y se proponía concentrarse en la investigación y el análisis del carácter multidimensional de la pobreza y la extrema pobreza; en procesos de promoción y estudio de la pobreza a nivel nacional para hacer participar a los gobiernos, la sociedad civil y los pobres en el examen de las dimensiones de la pobreza dentro de cada país y movilizarlos en la lucha contra la pobreza; y en la contribución

a iniciativas de fomento de la capacidad y de promoción estratégica para la introducción de reformas que permitieran erradicar la pobreza. Manifestó su apoyo a los esfuerzos normativos y a las propuestas de definir "la extrema pobreza" y "la pobreza", entre otras cosas para facilitar la evaluación de los progresos realizados.

37. El Sr. Alfredsson dijo que había que prestar atención al aumento de la ratificación y la adhesión a los tratados de derechos humanos y a la aceptación y difusión del uso del procedimiento de denuncias individuales. Las minorías, los grupos indígenas y tribales debían disponer de mayor acceso a una gama más amplia de servicios de asistencia jurídica. Debía alentarse a la Comisión y a la Subcomisión a apoyar estos objetivos. Pero el Sr. Alfredsson no estimaba que una definición de la pobreza fuese necesaria o un medio para dar un impulso considerable al proceso de erradicación de la pobreza. El Sr. Chen opinó que había que ocuparse más de los problemas prácticos que de la definición de la pobreza en sí misma. Pero estaba de acuerdo en que había que enfocar la pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos y en que era indispensable una visión multidimensional del fenómeno. Era preciso dar prioridad a los derechos económicos, incluida la educación, junto con las responsabilidades de los países industrializados en la tarea de reducir la pobreza.

38. El representante del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo insistió en la importancia de hacer una distinción entre la pobreza y la extrema pobreza y opinó que la definición de estos términos ayudaría a concentrar los esfuerzos en mejorar la situación de los más pobres. Varias instituciones nacionales e internacionales utilizaban la definición propuesta por el Sr. Despouy en su informe a la Subcomisión sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

39. El representante del Perú puso de relieve la importancia de hacer llegar la sabiduría de los pobres de las zonas rurales a aquellos que participaban en las negociaciones de la OMC y otras negociaciones económicas. El Sr. Bengoa reconoció que el tema de las subvenciones agrícolas era importante y sugirió que se tuviera expresamente en cuenta en las normas en la esfera de los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un representante de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales puntualizó que para llegar a los más pobres se necesitaba una actitud facilitadora a todo nivel. Los gobiernos no podían hacerlo todo y necesitaban colaboradores en todos los sectores para ayudar a los más pobres a adquirir la capacidad física y emocional y la confianza en sí mismos necesaria para superar su condición. Los pequeños subsidios y la educación eran pilares importantes de ese empeño, junto con la infraestructura necesaria para superar la brecha digital.

40. La Sra. Mbonu advirtió que no había que derrochar energía en debates de definiciones. Se conocían los requisitos de buen gobierno e imperio de la ley, pero seguía habiendo problemas de tipo práctico. El Sr. Gavarette subrayó que había que insistir en la debida supervisión de los programas de asistencia internacionales para asegurar que los beneficios llegaran efectivamente a manos de los destinatarios previstos. El Sr. Beyani se refirió a la definición de pobreza del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, opinando que podía considerarse autorizada.

IV. LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS ESTRATEGIAS OPERACIONALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

41. Phrang Roy, del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, habló de la experiencia de su organización en la labor de reducción de la pobreza y su trabajo en las zonas rurales donde vivía la mayoría de los pobres. Todos los proyectos del FIDA se guiaban por evaluaciones de la situación en las zonas rurales basadas en la participación. Para los pobres, los derechos políticos y económicos estaban muy entrelazados. En esta esfera desempeñaba un papel importante el derecho a la alimentación, interpretado como una demanda legítima de alimentos en suficiente cantidad y calidad que debía atenderse obligatoriamente. El crecimiento no llegaba a filtrarse hasta los sectores más pobres de la sociedad en las zonas rurales. En tales situaciones, el derecho a la alimentación imponía la introducción de las políticas económicas y sociales que prestasen especial atención a los más pobres y postergados. El Sr. Roy insistió en el imperativo de otorgar poder social y económico a los pobres, que suponía crear y fortalecer las organizaciones de los pobres para resolver los problemas que ellos consideraban críticos y extender la influencia de los pobres en la política y las instituciones públicas. Se necesitaban organizaciones femeninas para desarrollar la capacidad y los recursos de la mujer.

42. El Sr. Roy se refirió al método del FIDA de programación basada en los derechos, adoptado recientemente en un proyecto en Nepal para hacer frente al alto grado de discriminación contra la mujer y los pueblos indígenas en ese país. El proceso consistía en: a) sensibilización a las cuestiones de derechos humanos; b) ofrecimiento de incentivos especiales a las comunidades que cumplían los objetivos sociales de integración; c) difusión de los derechos constitucionales; d) promoción del diálogo en materia de políticas y la defensa de los derechos mediante la denuncia de violaciones, la capacitación de los derechohabientes y de los funcionarios judiciales, estudios y diálogos sobre las políticas; y e) institución de un fondo para prestar asistencia jurídica a los beneficiarios. Ese método se aplicaría también en otros países. Para poder alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para el año 2015, el enfoque del desarrollo basado en los derechos debía pasar a ser una de las características distintivas de la estrategia a favor de los pobres.

43. El Sr. Despouy se refirió a la vinculación entre el derecho de acceso a la justicia y la extrema pobreza. La extrema pobreza constituía una violación de los derechos económicos, sociales, civiles, políticos y culturales. Porque faltaba una definición de la extrema pobreza era difícil abordar los aspectos de ese fenómeno relacionados con los derechos humanos. Las asociaciones de solidaridad desempeñaban un papel decisivo en la defensa de los derechos de los pobres. Había que hacer frente al problema de la impunidad. Frecuentemente la estigmatización que acarrea la pobreza se traducía en la negación de la humanidad esencial de grupos enteros, en forma muy parecida a los efectos del *apartheid* y la esclavitud. La lucha de las Naciones Unidas contra el *apartheid* había culminado en la condena de sus agentes y en la abolición del fenómeno. Sin embargo, se había solido desestimar la pobreza extrema. Ello colocaba en primer plano los aspectos del problema relacionados con los derechos humanos.

44. Respecto de la cuestión de la definición, el Sr. Despouy observó que la Subcomisión no había conseguido aún definir ni la pobreza ni la extrema pobreza. Sin embargo, se habían determinado una serie de criterios para una futura definición, aun cuando no estaban incorporados en un documento oficial de las Naciones Unidas. La situación de extrema pobreza era un fenómeno acumulativo de vida en condiciones precarias que entrañaba la denegación de la

posibilidad de disfrute de los derechos. Una característica importante era la persistencia de la inseguridad durante un largo período. Todos los derechos humanos se veían afectados, y la respuesta debía ser integral y suponer la participación tanto de los pobres como de los ricos. Era preciso examinar desde el punto de vista de los derechos humanos las estructuras macroeconómicas que perpetuaban la pobreza. Se imponía, entonces, un debate auténtico y no ideológico.

45. Shahra Razavi, del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, habló de los aspectos de género de la política económica, las reformas de la propiedad de la tierra y el acceso de la mujer a los activos productivos como parte de las estrategias de reducción de la pobreza. El progreso en el nivel microeconómico resultaba difícil cuando el entorno macroeconómico estaba tan lleno de cortapisas. Los defensores de los derechos de la mujer habían logrado desacreditar el concepto del hogar como una entidad unitaria, privada y patriarcal. Pero la tentativa de plasmar los logros morales y jurídicos en derechos concretos que le permitieran a la mujer superar la pobreza se veía obstaculizada por tres factores: a) un régimen de derechos de propiedad favorable al mercado fomentado activamente por las instituciones mundiales; b) la combinación de la erosión del apoyo gubernamental a la agricultura subvencionada, que atentaba contra la viabilidad de las pequeñas granjas agrícolas, con la apertura de los países a la liberalización del comercio y la desventaja competitiva debida a los regímenes de subvención de otros países; y c) la descentralización del Estado y el acento en el plano local, los consejos de aldea, etc.

46. En cuanto al factor a), en los regímenes de propiedad privada las mujeres necesitadas de recursos a menudo perdían los pocos derechos de que habían disfrutado inicialmente. Los mercados aún no habían aportado justicia o un acceso equitativo a los recursos. Las mujeres había perdido los logros alcanzados en el seno del hogar; las familias y las comunidades salían perdiendo en general frente a los inversionistas inmobiliarios que se beneficiaban de los regímenes liberalizados de derechos de propiedad. En cuanto al factor c), toda una serie de agentes venía presionando por la descentralización por diversas razones, entre ellas la promesa de una mayor justicia. Sin embargo, existía el grave peligro de que el "acaparamiento de las élites" (el acaparamiento de las administraciones locales por las élites locales) y el ascenso de los sistemas tradicionales de justicia menoscabasen los derechos de las mujeres pobres y otros grupos marginados. La distribución de tierras a nivel local con frecuencia no iba en beneficio de la mujer. Se necesitaban nuevos estudios empíricos sobre cómo funcionaba la justicia distributiva a nivel local. Por último, los estudios indicaban que el trabajo asalariado en las haciendas grandes podía ofrecer ingresos más sostenidos y un medio más seguro para superar la pobreza que la agricultura en pequeña escala, cosa que ponía en entredicho los planes de microcrédito y la redistribución de las tierras que animaban a la gente a salir adelante por sus propios medios. El empleo era una cuestión que no figuraba entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio pero que era preciso poner en el tapete del debate macroeconómico. El proceso de los DELP había impedido el debido análisis y crítica de las prescripciones macroeconómicas dominantes.

47. El Sr. Osmani se refirió a la necesidad de definir términos claves como la pobreza. No bastaba "conocer la pobreza cuando se la ve". Sin criterios objetivos, no era posible medir los progresos ni articular estrategias para reducir la pobreza. El marco conceptual del ACNUDH sobre los derechos humanos y la reducción de la pobreza ofrecía una definición que vinculaba la pobreza con la perspectiva de los derechos humanos tomando como punto de partida el concepto

de pobreza basado en la capacidad formulado por Amartya Sen. Desde el punto de vista de la capacidad, la pobreza era lo mismo que el no ejercicio de los derechos humanos, y la reducción de la pobreza debía tener por objetivo la realización de esos derechos.

48. El Sr. Osmani dividió su examen de las estrategias operacionales en tres partes: a) el proceso de formulación de las estrategias; b) el contenido de las estrategias, y c) la vigilancia y la aplicación. En las tres etapas los derechos humanos debían tener una gravitación sustancial y fundamental. El Sr. Osmani se concentró principalmente en la dimensión nacional, sin negar la importancia de la internacional. En cuanto a la parte a), el proceso de formulación de políticas debía ser auténticamente participativo, no sólo por razones de eficiencia y equidad sino también porque la gente tenía derecho a participar. Era preciso establecer instituciones adecuadas permanentes en lugar de depender de reuniones o consultas ad hoc. También se examinó el concepto de la "realización progresiva" de los derechos económicos, sociales y culturales, y se señalaron sus límites. Por ejemplo, la no discriminación representaba una obligación inmediata. En cuanto a los derechos de realización progresiva, los responsables de garantizarlos debían poder demostrar que estaban haciendo todo lo posible en las circunstancias, y que el progreso era objeto de una vigilancia objetiva y participativa, basada en indicadores y puntos de comparación apropiados.

49. En cuanto al contenido de las estrategias de reducción de la pobreza, la primera tarea era determinar las prioridades: determinar qué derechos estaban a la zaga respecto de otros. Los derechos humanos debían guiar las concesiones mutuas de las políticas identificando las normas -imperativos morales sustentados por la ley- que no podían trasgredirse. Con respecto a la vigilancia y la aplicación, la perspectiva de los derechos humanos exigía que los responsables rindieran cuenta de sus éxitos o fracasos. Había que contemplar la penalización, la reprimenda, la revelación pública, la rendición de cuentas ante los electores y procesos análogos como elementos esenciales en la vigilancia de las estrategias de reducción de la pobreza, además de la reparación de las violaciones de los derechos humanos.

50. El Presidente ofreció la palabra a los participantes. El representante de Angola se preguntó sobre la naturaleza de la relación entre la pobreza y los derechos humanos y sostuvo que en cierta medida los derechos humanos podían ser un concepto relativo. El representante de Costa Rica, refiriéndose a la exposición del Sr. Roy, observó que la pobreza no era un fenómeno relacionado únicamente con los ingresos. Los Estados debían dar prioridad al establecimiento de una plataforma de servicios básicos universales, de salud y educación en particular. Además, era preciso adoptar un criterio multisectorial para la formulación de las políticas públicas que previese la participación de las instituciones y agentes de derechos humanos y también de los ministerios de comercio, finanzas y otras entidades de modo que todas las políticas se evaluaran desde el punto de vista de los derechos humanos. La rendición de cuentas era la clave, así como la participación de todos los interesados en los diálogos de política.

51. El Sr. Bíró pidió que el Foro hiciera una distinción entre una definición descriptiva, o funcional, y una definición normativa de la pobreza. Esta última sería la tarea más difícil, y probablemente estaría sujeta a considerables limitaciones. El representante del Brasil habló de la gran incidencia de la pobreza en su país. El Brasil aplicaba el concepto de la inclusión social en sus políticas de desarrollo y había dado prioridad a la lucha contra el hambre, poniendo el acento en la no discriminación y en la promoción del acceso a la justicia. La seguridad humana y el problema de la delincuencia no podían considerarse por separado de la pobreza.

El representante del Banco Mundial advirtió contra los peligros de la simplificación excesiva en las acusaciones que normalmente se proferían contra el Banco. Se refirió a los mecanismos de mercado que regulaban el acceso a los derechos de propiedad y a la aprobación dada por Hernando de Soto a los proyectos del Banco Mundial en Centroamérica a este respecto. A su juicio, desde el punto de vista de los pobres, los regímenes de subvención eran incompatibles con las inversiones. También se refirió a la importancia de la labor del Banco con respecto a la evaluación de la pobreza y su impacto social.

52. La Sra. Mbonu expresó la opinión de que los gobiernos con frecuencia eran malos gestores económicos, y por tanto la liberalización, realizada debidamente, no debía considerarse un obstáculo de por sí. Instó al Foro Social a que incluyera a los pobres, además de las ONG, directamente en las deliberaciones del Foro. Un representante de las poblaciones indígenas se refirió a los informes del Sr. Despouy sobre la extrema pobreza, destacando que el analfabetismo y la educación frecuentemente se pasaban por alto en los análisis económicos de la pobreza. A juicio del orador, la distribución desigual de los recursos era consecuencia de la economía del *laissez-faire* y las reformas económicas promovidas por el mercado. Las instituciones financieras internacionales no habían mostrado interés suficiente por los derechos humanos y la justicia social.

53. El representante de Pax Romana observó que el Secretario General había publicado un artículo de opinión comparando la pobreza con un arma de destrucción en masa olvidada. Solicitó un informe sobre la extrema pobreza como amenaza a la paz, que debería incorporarse en las deliberaciones del Foro Social. Instó también a que se reconocieran explícitamente los derechos de los agricultores y los habitantes de las zonas boscosas y que se prestara atención a la protección de los defensores de los derechos humanos, a medida que aumentaba la conciencia de los derechos económicos y sociales. Por último, se refirió al gran número de suicidios entre los agricultores de Andhra Pradesh (India), debido a la reducción de las subvenciones agrícolas que antes habían apoyado su modo de vida. Los acuerdos bilaterales, en la misma medida que las negociaciones comerciales multilaterales, estaban causando esas pérdidas humanas, en particular en lo que se refería a los productos agrícolas. Todo ello no tenía nada que ver con la productividad en los países en desarrollo. Recomendó que la Subcomisión se involucrara más en los problemas de las mujeres rurales y de los agricultores.

54. El representante del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo recomendó que se fortalecieran la participación de los pobres y las asociaciones con estas personas. El representante de Chile observó que a escala internacional los gobiernos debían ser coherentes cuando negociaran en la OMC y cuando proclamaran su adhesión a los derechos humanos. Los países en desarrollo no tenían más que una influencia escasa en las instituciones financieras internacionales.

55. A continuación el Presidente dio la palabra a los miembros de los grupos para que respondieran. El Sr. Roy confirmó el riesgo de "acaparamiento por las élites" en el contexto de la descentralización. Indicó la necesidad de apoyar una coalición de los pobres, reforzando su capital social por medio de la creación de la capacidad como forma de proporcionar incentivos contra los abusos. El Sr. Despouy estuvo de acuerdo con la idea de que las instituciones financieras internacionales debían desarrollar nuevas políticas que tuvieran más en cuenta sus repercusiones sobre los pobres. Se requerían nuevos esfuerzos para llegar a los pobres y definir su situación. Todos los órganos creados en virtud de tratados debían tratar los problemas de la

pobreza, puesto que todos los derechos humanos se verían afectados por la pobreza y las normas existentes podían proporcionar orientación. Seguía siendo fundamental una definición, así como una distinción entre la pobreza y la extrema pobreza. No se debía pasar por alto la labor pasada de la Subcomisión, en particular los criterios convenidos para determinar la pobreza y sus repercusiones en los derechos humanos. La dimensión mundial de la pobreza era otro elemento importante, ya que estaba vinculada con la seguridad internacional.

56. La Sra. Razavi destacó la necesidad de volver a introducir en el debate sobre la pobreza la desigualdad y la solidaridad, así como la obligación de compartir y redistribuir la riqueza por medio de los sistemas impositivos. Los derechos humanos carecían de sentido si los Estados eran tan débiles que no se les podía pedir cuentas; por tanto, la rehabilitación de los Estados no era simplemente una cuestión de reglamentar la economía. En última instancia, todas las historias de éxito económico se apoyaban en Estados fuertes y en las subvenciones, al menos durante una temporada, para crear las capacidades nacionales. El Sr. Osmani aclaró la idea del derecho a participar, que no se podía poner en duda únicamente porque los funcionarios electos con frecuencia no lograban representar los intereses de los pobres; era fundamental la participación y había que mejorar el sistema. Además, no se podía examinar las subvenciones de una forma demasiado amplia, ya que había casos en que su eliminación estaba perfectamente justificada; eran costosas y no beneficiaban a los pobres, mientras que en otros casos las subvenciones bien dirigidas hacían la vida de los pobres más fácil.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

57. A continuación figuran las conclusiones de cada una de las tres reuniones temáticas del Foro Social, seguidas de las recomendaciones dirigidas a la Subcomisión.

A. Conclusiones

La pobreza y los derechos humanos: atribución de poder a las personas que viven en situación de pobreza

58. A pesar de los éxitos en casos concretos, hay millones de pobres en todas las regiones del mundo, muchos de los cuales viven en la extrema pobreza, una condición que en caso alguno se puede considerar natural. Las desigualdades y las diferencias entre los ricos y los pobres están aumentando y constituyen una amenaza a la paz a escala comunitaria, nacional e internacional. La conciencia de la situación no va acompañada de una movilización mundial correspondiente contra la pobreza que debe parecerse a las luchas por abolir la esclavitud o el *apartheid*.

59. Los participantes convinieron en que la pobreza y la extrema pobreza eran violaciones acumulativas y multidimensionales de la dignidad humana y de los derechos humanos. La única forma de tratar con el problema era un planteamiento de derechos humanos, ya que ayudaba a identificar a las personas sobre las cuales recae la responsabilidad -en primer lugar los gobiernos nacionales y en segundo lugar la comunidad internacional- a los que se puede pedir cuentas por sus esfuerzos destinados a erradicar la pobreza.

60. El marco internacional de derechos humanos, en particular las observaciones generales de los órganos de supervisión de los tratados y los compromisos asumidos en la Declaración del Milenio, eran importantes para la descripción y la definición de la pobreza, así como para el diseño de las políticas para erradicarla.

61. Varios participantes destacaron la importancia del principio de la realización progresiva de determinados derechos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, esto no debía entenderse como una excusa para la falta de acción, ni el progreso en la realización de un derecho debía producirse a expensas del grado de ejercicio de otros, como se destacaba en el principio de la no regresión que establece los límites de las concesiones mutuas entre políticas. Además, algunos derechos generaban la obligación de aplicación inmediata (por ejemplo, la prohibición de la discriminación).

62. La pobreza significaba impotencia. La indivisibilidad de los derechos humanos requería un enfoque holístico para permitir a los pobres desplegar actividades en la vida social, económica y política. La atribución de poder les permitiría ejercer, de forma significativa y documentada, su derecho a la participación en los procesos de decisión a escala comunitaria y nacional. La pobreza no se podía abordar con una asistencia de arriba abajo y paternalista, sino más bien convirtiendo a los pobres en un grupo legítimo de intereses que podía participar en las decisiones de asignación de recursos y otras políticas e impugnarlas.

63. La pobreza tenía muchas causas en los planos internacional y nacional. Existían numerosos obstáculos en el plano internacional a las medidas nacionales para erradicar la pobreza. Por otra parte, la pobreza se agravaba, para no decir que se generaba, por la mala gobernanza. Los problemas interrelacionados de la falta de acceso a la justicia, de la mala administración de la justicia y de la corrupción difundida eran obstáculos de primer orden a escala nacional. El crecimiento y el desarrollo sostenibles y equitativos requerían que el marco institucional incluyera mecanismos para garantizar la transparencia y la responsabilidad de los funcionarios.

64. Los niveles más altos de empleo y un entorno que facilitara la creación de puestos de trabajo permitirían a las personas capaces de trabajar librarse de la pobreza sin depender de la ayuda ni de la asistencia social. La ratificación y la aplicación de las normas principales sobre el trabajo de la OIT permitirían garantizar la disponibilidad de trabajos dignos, y que el trabajo no se tratara exclusivamente como un producto. Se necesitaban medidas especiales, o mecanismos de acción afirmativa, para garantizar que los beneficios del crecimiento se distribuyeran entre todos.

65. La identificación nacional con las estrategias para la erradicación de la pobreza no excluía la obligación de la solidaridad internacional, reflejada en la Declaración del Milenio, los instrumentos internacionales de derechos humanos (en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño) y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Si bien se habían logrado grandes progresos en la erradicación de la pobreza en muchos países con recursos limitados y grandes dificultades externas, los efectos negativos de los regímenes comerciales y de las obligaciones de la deuda obstaculizaban el progreso general.

La pobreza rural

66. Las características de la pobreza eran distintas en el ámbito urbano y el rural. En el último caso los trabajadores agrícolas, los pequeños agricultores, los pescadores, los habitantes de los bosques y los pastores podían ser igualmente pobres, pero con frecuencia tenían intereses diferentes y, a veces, contradictorios en lo que respecta al acceso a los recursos y al uso de la tierra. Las poblaciones indígenas y las minorías, los refugiados y los desplazados internos merecían especial atención para contrarrestar las pautas de discriminación que conducían a la exclusión social y a la pobreza. El planteamiento de derechos humanos aumentaba la eficacia de las políticas de erradicación de la pobreza, requería datos desagregados relativos a los más pobres y medidas que habían de basarse en obligaciones jurídicas vinculantes para el ejercicio de todos los derechos humanos.

67. El modo de vida de los pobres de las zonas rurales se podía garantizar concediéndoles acceso a los bienes y protegiendo sus derechos tradicionales con respecto a los recursos naturales. Era preciso apoyar a escala nacional e internacional la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y los mecanismos para reducir las fluctuaciones de los precios internacionales de los productos básicos.

68. La migración en masa de las zonas rurales a las urbanas y a países extranjeros podía ser una oportunidad, pero al mismo tiempo colocaba a los migrantes en situaciones de riesgos personales más graves, exponiéndolos a la explotación, la trata de personas o las formas contemporáneas de esclavitud. Los no ciudadanos, en particular los migrantes pobres, tenían derecho a disfrutar de todos sus derechos humanos sobre una base no discriminatoria.

69. La pobreza generaba una sensación de impotencia. Esto se agravaba debido a la estigmatización, alimentando la baja autoestima y una sensación de fatalidad. El Día Mundial para la Superación de la Pobreza Extrema (17 de octubre) ofrecía una oportunidad para la movilización en el plano nacional e internacional. Era preciso buscar soluciones desde la perspectiva de los pobres, y éstos debían participar en el diseño de las medidas, pasando de las estrategias para hacer frente a los problemas a la erradicación de la pobreza.

70. Los participantes defendieron la necesidad de definir los términos "pobreza" y "extrema pobreza" y diferenciar entre ellos, y hubo acuerdo sobre la importancia capital de erradicar la extrema pobreza. Se tomó nota del carácter multidimensional de la pobreza, junto con las limitaciones de las definiciones de la pobreza basadas en los ingresos. Se hicieron referencias a las definiciones recogidas en los informes del antiguo Relator Especial de la Subcomisión sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (1996), al "enfoque basado en la capacidad" de Amartya Sen, adoptado en *Derechos humanos y reducción de la pobreza: un marco conceptual* y las directrices sobre la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, y a la definición adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2001. Algunos consideraron que si bien sería difícil lograr el consenso sobre una definición normativa, los esfuerzos se podrían dirigir hacia una definición funcional basada en criterios que ya tenían amplia aceptación.

71. Tuvo lugar un debate paralelo sobre la conveniencia de un nuevo instrumento internacional para ocuparse de los derechos humanos y la pobreza y la extrema pobreza. Muchos participantes consideraron que las normas existentes de derechos humanos eran suficientes y que su aplicación

debería centrarse en las medidas para erradicar la pobreza. Otros estimaron que las medidas para la erradicación de la pobreza y su supervisión se beneficiarían de un instrumento normativo adicional más centrado en la situación y las necesidades de las personas que viven en la extrema pobreza.

Los derechos humanos y las estrategias operacionales de lucha contra la pobreza

72. Un creciente número de países en desarrollo estaba en ese momento aplicando estrategias de reducción de la pobreza y recibía para ello apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional. La posibilidades de éxito de esas medidas aumentarían si todos los gobiernos, las instituciones internacionales financieras o comerciales y otros organismos de cooperación para el desarrollo adoptaran también un enfoque coherente de derechos humanos para erradicar la pobreza.

73. Se encomiaron las reformas destinadas a mejorar la gobernanza. Se consideró que la insistencia actual en la descentralización de los mecanismos de gobernanza era un riesgo si producía una regresión con respecto a las políticas nacionales establecidas en lo que se refería a la atribución de poder a las mujeres o a la sensibilidad hacia los derechos humanos. Existía el verdadero riesgo añadido de que las élites conservadoras locales se aprovecharan del proceso.

74. En varias ocasiones se examinaron las subvenciones. Hubo acuerdo en que su valor residía en que estuvieran bien dirigidas, llegaran de hecho a los grupos aislados y a los pobres, junto con las cláusulas de extinción que correspondieran a los objetivos de desarrollo sostenible. Por otra parte, las subvenciones a la exportación de los países ricos se consideraban destructivas para la participación de los países pobres en los intercambios internacionales, además de limitar su capacidad de proporcionar un modo de vida sostenible a los que vivían en la extrema pobreza.

75. Se reconocieron los límites de los mecanismos de mercado para proporcionar bienes y servicios de forma equitativa a los grupos vulnerables, lo cual reforzaba la necesidad de crear Estados capaces de gestionar la protección social, así como de reglamentar el sector privado. En las situaciones de colapso de los Estados, las obligaciones de los agentes internacionales con respecto a los pobres eran más directas y evidentes.

B. Recomendaciones

76. En nombre de los participantes en el segundo Foro Social, y en consulta con ellos, celebrado en Ginebra el 22 y el 23 de julio de 2004, el Presidente estableció el siguiente conjunto de recomendaciones:

1. El reto de la extrema pobreza en el mundo de hoy

77. Todos los gobiernos e instituciones internacionales deben reconocer que la pobreza y la extrema pobreza han de abordarse desde una perspectiva de derechos humanos, lo cual da valor a la adopción de políticas destacando la importancia de la atribución de poder y la no discriminación, haciendo participar a los pobres y escuchando sus experiencias y perspectivas y fortaleciendo la responsabilidad por la erradicación de la pobreza.

78. El Foro Social pide a la Subcomisión y a otros mecanismos y foros de derechos humanos que presten atención a las situaciones de pobreza y de extrema pobreza en sus actividades y que continúen los debates sobre las definiciones de la pobreza y la extrema pobreza desde una perspectiva de derechos humanos, empezando por las propuestas formuladas en el informe del Relator Especial de la Subcomisión en 1996 y apoyándose en la labor del Experto Independiente de la Comisión de Derechos Humanos entre 1998 y 2004. El Foro Social espera con interés la cooperación en este ámbito con el nuevo mandatario sobre los derechos humanos y la extrema pobreza.

2. La atribución de poder a los pobres

79. El Foro Social siente una especial preocupación por la situación de la extrema pobreza de millones de trabajadores agrícolas, pequeños agricultores, pastores, pescadores, habitantes de los bosques, pueblos indígenas y miembros de las minorías que viven en una precariedad y vulnerabilidad extremas y con frecuencia sin atención alguna de las élites urbanas. El Foro Social toma nota de la insuficiente protección que brinda el derecho internacional a los derechos de esos sectores de la población, en particular de las mujeres, e insta a que se celebre un debate renovado sobre los medios y procedimientos para hacer más eficaces los instrumentos y mecanismos existentes.

80. La comunidad internacional debe apoyar a los que participan en la creación de coaliciones y los que trabajan directamente con los pobres para ayudarles a superar su situación y luchar contra la estigmatización.

81. La indivisibilidad de los derechos humanos exige un ataque holístico contra la pobreza y esfuerzos concretos para permitir a los pobres ser activos políticamente en un proceso de adquisición de poder que les permita una participación significativa y documentada en los procesos de decisión a escala comunitaria, nacional e internacional. Los no ciudadanos también deben tener la oportunidad de hacerse escuchar.

82. El Foro Social toma nota de la necesidad de seguir examinando la elaboración de normas y mecanismos para dotar de poder a los pobres, e insta a todos los Estados y a otros agentes pertinentes a escala internacional y nacional a que fortalezcan la aplicación de las normas existentes de derechos humanos, prestando especial atención a las mujeres, los pobres de las zonas rurales y otros grupos y particulares que sufren de la discriminación o de una situación de desventaja.

83. El Foro Social alienta a los Estados, a las organizaciones internacionales y a las ONG a que progresen en la incorporación de un enfoque de derechos humanos en las estrategias y programas para la erradicación de la pobreza, mediante instrumentos y metodologías prácticos y elegidos especialmente para un determinado contexto.

84. El Foro Social invita a todas las partes interesadas a contribuir a la aplicación y el mayor desarrollo del proyecto de directrices sobre los derechos humanos y la reducción de la pobreza, en particular compartiendo observaciones con el ACNUDH.

85. La educación es un primer paso para permitir a los pobres tomar conciencia de sus derechos y exigirlos. El Foro Social renueva su llamamiento a la comunidad internacional y a cada gobierno para que redoblen los esfuerzos con el fin de hacer efectivo el derecho a la educación para todos, según se refleja en las convenciones de derechos humanos, y lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2 (enseñanza primaria universal) y 3 (eliminar las desigualdades entre los géneros en todos los niveles de la enseñanza) para el año 2015.

86. El Foro Social reconoce la importancia de dotar de poder a los pobres para que ejerzan su derecho al trabajo, a superar para siempre la pobreza por medio de un trabajo digno. Los gobiernos deben garantizar el cumplimiento de las normas sobre el trabajo establecidas en virtud de los Convenios de la OIT.

87. La protección social y las políticas de bienestar social, por una parte, y las políticas de salud reproductiva, por otra, forman parte integrante de la erradicación de la pobreza. El Foro Social alienta a que se hagan consignaciones presupuestarias suficientes y a que se contrate a personal cualificado para aplicar esas políticas.

88. El Foro Social considera que la participación de los pobres y de las personas que trabajan con ellos en los debates internacionales y nacionales sobre la pobreza es fundamental y una condición necesaria para dotar de poder a los pobres y para establecer nuevas normas en ese ámbito.

3. En el plano nacional

89. El Foro Social reconoce la importancia de la responsabilidad en el plano nacional de la identificación nacional con la superación de la pobreza. Ello requiere el fortalecimiento de las estructuras estatales y la realización del derecho a participar. La privatización de las estructuras estatales y de los servicios públicos sociales puede constituir un riesgo para los pobres. El Foro reconoce que la labor a este nivel es fundamental.

90. El Foro Social recomienda a todos los agentes pertinentes que examinen los posibles mecanismos por los cuales los Estados pueden presentar periódicamente a escala internacional sus programas para la erradicación de la pobreza extrema, dar a conocer sus prioridades y analizar los resultados obtenidos. Esta información, entre otras, debe ser una aportación importante a las deliberaciones del Foro Social. El Foro Social recomienda que la Secretaría prepare y envíe un cuestionario en que se solicite la información pertinente a este respecto, sin duplicar otros mecanismos ni procesos.

91. La pobreza se agrava, por no decir que se genera, por la mala gobernanza. El Foro Social recomienda que se hagan esfuerzos renovados para mejorar los servicios jurídicos gratuitos y erradicar la corrupción, que desvía los recursos de las inversiones favorables a los pobres y es un obstáculo de primer orden para el desarrollo.

92. Todos los Estados deben ratificar todos los tratados de derechos humanos, pero en lo que respecta a la extrema pobreza, la ratificación de los dos Pactos Internacionales tiene importancia especial. El Foro Social también recomienda a los Estados que ratifiquen con prontitud la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para hacer posible su pronta entrada en vigor.

4. En el plano internacional

93. El Foro Social recomienda a todos los órganos y mecanismos existentes de derechos humanos (en particular los procedimientos y los comités especiales) que incluyan, entre otras cosas, en sus estudios, informes y reseñas de estudios, el examen de las situaciones de pobreza, la extrema pobreza y los programas de erradicación de la pobreza aplicados por los Estados y otros agentes. El Foro Social hará un seguimiento de esta recomendación.
94. El Foro Social toma nota de la brecha existente entre las perspectivas de derechos humanos sobre la pobreza y el debate económico internacional. El Foro Social observa la necesidad de continuar trabajando para consolidar el diálogo y la coherencia de la política entre los programas y las decisiones de las organizaciones económicas internacionales y los de los órganos de derechos humanos. Los Estados Miembros deben mostrar coherencia en sus posiciones en unos y otros órganos.
95. El Foro Social destaca la necesidad creciente de incluir una dimensión de derechos humanos en las decisiones económicas internacionales, como las que están relacionadas con la cancelación de la deuda, la reglamentación de los precios de los productos básicos o los tratados multilaterales y bilaterales de libre comercio y otros arreglos económicos como forma de impedir que se produzca la pobreza.
96. El Foro Social recomienda a todos los agentes responsables y a los Estados en particular que se centren de forma más enérgica en la prevención de la pobreza, por medio de una evaluación más sistemática y rigurosa de las repercusiones de las políticas económicas sobre los derechos humanos. Los procesos y mecanismos de evaluación de los efectos de la pobreza deben convertirse en obligatorios.
97. El Foro Social acoge con satisfacción la iniciativa de establecer un fondo internacional contra el hambre y las medidas adoptadas por el Secretario General al respecto. Alienta a los Estados, a las organizaciones internacionales, al sector privado y a la sociedad civil en general a involucrarse en este tipo de iniciativas para contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

5. Sobre el Foro Social

98. El Foro Social reitera su decisión de seguir reuniéndose todos los años. Considera que la participación activa y sustancial de todas las partes interesadas -incluidas las organizaciones de base y el sector privado- es un elemento necesario para ampliar el debate. Al mismo tiempo, es consciente de que para ello se necesitarán recursos suficientes y mecanismos y preparativos apropiados a escala local y regional para que esta participación sea fructífera y significativa.
99. El Foro Social valora el formato adoptado para la reunión de este año, es decir, el establecimiento como su objetivo principal de la contribución a otras iniciativas en curso de la Subcomisión. De esta forma el Foro Social podría cumplir la función de "antecámara intelectual" de la Subcomisión en asuntos de su competencia. Se recomienda que la misma metodología continúe en el futuro.

Anexo I

LISTA DE DOCUMENTOS

Documentos para el Foro Social

Programa provisional	E/CN.4/Sub.2/SF/2004/1
Nota de antecedentes preparada por la Secretaría	E/CN.4/Sub.2/SF/2004/2
La pobreza como violación de los derechos humanos: documento de trabajo presentado por el Sr. José Bengoa	E/CN.4/Sub.2/2004/44

Documentos de antecedentes

Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la pobreza: informe sobre la marcha de los trabajos presentado por José Bengoa, Coordinador del grupo de expertos ad hoc	E/CN.4/Sub.2/2004/25
Idem: proyecto de elementos iniciales de posibles principios rectores sobre los derechos humanos, la pobreza y la extrema pobreza	E/CN.4/Sub.2/2004/25/Add.1
El Foro Social: informe del Presidente-Relator	
Derechos humanos y reducción de la pobreza: un marco conceptual, presentado por el ACNUDH	Sin signature

Anexo II

PROGRAMA DEL FORO SOCIAL

POBREZA, POBREZA RURAL Y DERECHOS HUMANOS

Jueves, 22 de julio de 2004

Mañana

10.00 a 10.30 horas

Apertura del Foro Social - Elección del Presidente-Relator

10.30 a 13.00 horas

Grupo 1 - La pobreza y los derechos humanos: atribución de poder a las personas que viven en situación de pobreza

Bertrand Ramcharan, Alto Comisionado Adjunto para los Derechos Humanos - La función de potenciación de la legislación para proteger a los vulnerables y a los marginados

Kari Tapiola, Director Ejecutivo del Sector de Derechos, OIT - El derecho al trabajo: su función de potenciación en la lucha contra la pobreza

Manfred Nowak, Director del Ludwig Boltzmann Institute - Las libertades civiles y políticas: su función de potenciación en la lucha contra la pobreza

Debate general

Tarde

15.00 a 18.00 horas

Grupo 2 - La pobreza rural y la extrema pobreza: la voz de los grupos afectados

Patricia Achille, Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, Mauricio, Directora de una guardería

Emilio Gavarrete, Familia Franciscana Internacional - Honduras, proyectos de reducción de la pobreza con las comunidades indígenas en Honduras

Jennifer Koinante, Grupo de pastores masai, Kenya

Chaloka Beyani, Profesor de derecho internacional de derechos humanos, London School of Economics

Viernes 23 de julio

Mañana

10.00 a 13.00 horas

Grupo 3 - Los derechos humanos y las estrategias operacionales de lucha contra la pobreza

Phrang Roy, Presidente Adjunto, Departamento de Asuntos Externos, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola - Los derechos humanos en las estrategias operacionales para reducir la pobreza rural

Leandro Despouy, Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados y ex Relator Especial de la Subcomisión sobre los derechos humanos y la extrema pobreza - El acceso de los pobres a la justicia como parte de las estrategias para reducir la pobreza

Shahra Razavi, Coordinadora de un estudio del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social sobre las dimensiones de género de la política económica - El acceso de las mujeres a los activos (créditos/tierra) como parte de las estrategias para reducir la pobreza

Siddiq Osmani, Profesor de economía del desarrollo en las Universidades de Dhaka y Ulster - Los derechos humanos en las estrategias para la reducción de la pobreza

Debate general

Tarde

15.00 a 17.00 horas

Grupo 4 - Recomendaciones sobre elementos para la incorporación de los derechos humanos en las estrategias para la reducción de la pobreza

Los relatores presentarán los resultados de cada grupo en el plenario

Debate plenario

17.00 a 18.00 horas

Observaciones de clausura del Presidente
