



OACDH

LOS DERECHOS HUMANOS y LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

UN MARCO CONCEPTUAL



NACIONES UNIDAS



OACDH

Los derechos humanos y la reducción de la pobreza:

Un marco conceptual



Naciones Unidas
Nueva York y Ginebra, 2004

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

*

* *

El contenido de esta publicación se puede reproducir sin necesidad de obtener permiso, siempre que se cite la fuente y que se envíe una copia de la publicación que contiene el material reimpreso a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Palacio de las Naciones, CH-1211 Ginebra 10 (Suiza).

HR/PUB/04/1

PREFACIO

Los derechos humanos pueden parecer ideales remotos si su familia está pasando hambre, o si no puede protegerse o proteger a sus familiares contra enfermedades fácilmente evitables o asegurar a sus hijos una enseñanza básica. Sin embargo, es en circunstancias de crisis y extrema privación cuando los derechos humanos asumen su mayor importancia.

El reconocimiento de que la manera como los pobres se ven obligados a vivir a menudo viola sus derechos humanos – o de que la promoción de los derechos humanos podría atenuar la pobreza – ha tardado mucho en producirse. Con todo, el enfoque de los derechos humanos para reducir la pobreza está siendo cada vez más reconocido internacionalmente y se está aplicando gradualmente. El presente ensayo tiene por objeto establecer las bases de ese enfoque. Es para mí un gran honor presentarlo tanto a los lectores en general como, en particular, a aquellos a quienes podría resultar útil para desempeñar su función de eliminar la pobreza.

¿Qué significa un enfoque basado en los derechos humanos para reducir la pobreza? Este tipo de enfoque vincula a la reducción de la pobreza con cuestiones de derecho y obligaciones, no sólo con cuestiones de asistencia social o caridad. Nos incita a pasar por encima de medias nacionales, a descubrir cuáles son las personas más vulnerables y a concebir estrategias para prestarles ayuda.

Un enfoque basado en los derechos humanos se funda en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las disposiciones vinculantes de los tratados de derechos humanos. Además, hace más sólidas las bases morales del trabajo que llevan a cabo los economistas y otros responsables de formular políticas orientando su atención hacia los más necesitados y excluidos, especialmente las víctimas de la discriminación. Describe como la expresión de las opiniones políticas de toda la población y el acceso a la información son integrantes de la noción de desarrollo, y como la participación bien fundada y documentada en el desarrollo es una cuestión de derecho más que de privilegio.

El presente marco conceptual presenta una clara visión de un enfoque basado en los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza, visión que abarca explícitamente la responsabilidad y habilitación de las personas como protagonistas de su propio desarrollo.

El reto al que nos enfrentamos todos estriba en lograr que esta visión alcance tanto a los que deciden sobre las leyes y las políticas como a las organizaciones de base donde la exclusión y la discriminación se sienten más agudamente. Para los que formamos parte del sistema de las Naciones Unidas, el reto de la aplicación de este enfoque se debe analizar a la luz del programa de reformas presentado por el Secretario General en el año 2002, que tiene por finalidad reforzar el apoyo que prestan los equipos nacionales de las Naciones Unidas a los esfuerzos nacionales para la realización de los derechos humanos.

Deseo expresar mi agradecimiento a los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani por su excelente labor y comparto su esperanza en que su efecto práctico esté a la altura de sus ambiciones.



Bertrand Ramcharan
Alto Comisionado en funciones
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
Diciembre, 2003

Índice

INTRODUCCIÓN	1
1. EL CONCEPTO DE LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS	5
La necesidad de un concepto adecuado de pobreza	5
El enfoque de la capacidad aplicado a la pobreza	6
La pobreza y los derechos humanos	9
2. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS APLICADO A LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	14
Otorgamiento de poder a los pobres	14
Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales	16
Responsabilidad	16
No discriminación e igualdad	18
Participación	21
Otros derechos humanos de particular importancia para las estrategias de reducción de la pobreza	22
Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia	24
Obligaciones fundamentales y umbrales mínimos internacionales	29
Asistencia y cooperación internacionales	30
Otras innovaciones conceptuales	34
CONCLUSIÓN	37
ANEXO	39
Proyecto de directrices sobre la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza	39

INTRODUCCIÓN

En el año 2001 la Presidenta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que elaborara un proyecto de directrices sobre el enfoque de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza¹. Como primer paso, tres expertos, los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani, prepararon un documento de debate en el que se señalan algunos de los problemas conceptuales y prácticos esenciales que surgen de la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. La presente publicación es una versión revisada del documento de debate.

Como resultado de las reformas de 1997 introducidas por el Secretario General, una tarea importante de las Naciones Unidas, y en particular de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, consiste en integrar los derechos humanos en todo el trabajo de la Organización, incluyendo en el objetivo general de las políticas de desarrollo, la erradicación de la pobreza.

Estos últimos años las normas internacionales de derechos humanos han adquirido un alto nivel de legitimidad mundial por tres razones conexas. En primer lugar, en general se reconoce que los derechos humanos dimanan de “la dignidad y el valor de la persona humana”², lo que les da una considerable autoridad moral. En segundo lugar, los instrumentos de los derechos humanos han sido ampliamente aprobados en todas las regiones del mundo: todos los Estados respaldan la Declaración Universal de Derechos Humanos, mientras que unos 150 Estados han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Convención sobre los Derechos del Niño ha obtenido una ratificación casi universal: sólo dos Estados no han ratificado todavía este tratado de amplio alcance sobre los derechos humanos. En tercer lugar, todos los Estados han optado por ratificar por lo menos un tratado de derechos humanos y, como consecuencia de ello, todos tienen algunas obligaciones jurídicas internacionales, vinculantes con arreglo al derecho de los tratados, en relación con los derechos humanos³.

¹ Véase el anexo *infra*.

² Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

³ La legitimidad mundial de las normas internacionales de derechos humanos fue reafirmada por la Declaración y el Programa de Acción de Viena que aprobaron por unanimidad los representantes de los 171 Estados que asistieron a la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (14 a 25 de junio de 1993).

Una de las características más destacadas de un enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza es que se basa explícitamente en las normas y los valores establecidos en la legislación internacional de los derechos humanos. Todas las políticas están

“Sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza.”

imbuidas de normas o valores, de la misma manera que todas las instituciones funcionan dentro de un marco normativo. Sea de manera explícita o implícita, las normas y los valores configuran las políticas y las instituciones. Un enfoque de derechos humanos es explícito acerca de su marco normativo: las disposiciones internacionales sobre los derechos humanos. Sostenidos por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos

humanos internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza.

Muchas de las estrategias de reducción de la pobreza existentes ya presentan características que reflejan las normas internacionales de derechos humanos⁴. La prioridad dada a la participación de la sociedad civil pone de manifiesto el derecho de los individuos a tomar parte en la dirección de los asuntos públicos, así como de los derechos conexos de asociación, reunión y expresión. La introducción de redes de protección social propaga los derechos a un nivel de vida razonable, alimentos, vivienda, protección de la salud, educación y seguridad social. Las estrategias de lucha contra la pobreza que exigen unos procedimientos presupuestarios y de otra índole estatales transparentes son compatibles con el derecho a la información, mientras que la insistencia en que las estrategias son “propiedad del país” corresponde al derecho de los pueblos a la libre determinación.

Esta congruencia entre las características de muchas estrategias de reducción de la pobreza y los derechos humanos internacionales plantea dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, no se debe dar una

⁴ Véase una opinión general sobre el proceso de los documentos relativos a la estrategia de reducción de la pobreza en Fondo Monetario Internacional y Asociación Internacional de Fomento, *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, septiembre de 2003, disponible en <http://poverty.worldbank.org/files/091503.pdf>

importancia exagerada a la nueva orientación representada por la introducción de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza. En segundo lugar, la aplicación ponderada y coherente de los derechos humanos a la reducción de la pobreza *refuerza* algunas de las características existentes de las estrategias de lucha contra la pobreza. De ahí la opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que “es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza”⁵.

En algunos círculos se tiene la sensación de que la inclusión de un número excesivo de cuestiones en las estrategias de reducción de la pobreza no hará más que sobrecargar el proceso, diluir las prioridades y reducir la eficacia de la actividad. Esto puede constituir un problema cuando no existe una estrecha conexión entre un problema particular y la pobreza. Mas esto no representa una dificultad en el contexto de los derechos humanos y la pobreza debido a la notable congruencia entre las preocupaciones de los pobres y las características

“[L]a reducción de la pobreza y los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques del mismo proyecto que se refuerzan mutuamente.”

esenciales de los derechos humanos internacionales, aspecto que se examina más a fondo en el capítulo 2 *infra*. En realidad, uno de los temas centrales de este documento es que la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son dos proyectos, sino dos enfoques del mismo proyecto que se refuerzan mutuamente.

La pobreza es una experiencia específica, local y circunstancial. Como se dice en el convincente estudio del Banco Mundial titulado *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?*, “la pobreza se sufre a nivel local, en un marco específico, en un lugar determinado y en una interacción concreta”⁶. Consciente de ello, la legislación internacional de derechos humanos aporta un marco que permite interpretarse y aplicarse a las estrategias de reducción de la pobreza detalladas a nivel nacional y a

⁵ La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001 (E/C.12/2001/10), párr. 13.

⁶ D. Narayan en colaboración con R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher y S. Koch-Schulte, *Voices of the Poor. Volume 1 – Can Anyone Hear Us?*, Nueva York, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2000, pág. 230.

nivel comunitario. La aplicación de este marco normativo contribuye a lograr que los elementos esenciales de las estrategias, como la responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los pobres, reciban la atención constante que merecen. No obstante, en su mayor parte, la legislación internacional sobre los derechos humanos no contiene – y no puede contener – prescripciones detalladas relativas a la adopción de medidas. Tomando como base el marco normativo establecido por los derechos humanos internacionales, se deben elaborar programas detallados de lucha contra la pobreza, por medio de procedimientos participativos, en los planos nacional y local.

Después de estas observaciones preliminares, el capítulo 1 analiza la definición de la pobreza y sugiere que el “enfoque de capacidad” de Amartya Sen con relación a la pobreza representa un puente conceptual entre las reflexiones sobre la pobreza y los derechos humanos. Después de crear esta base conceptual común, el capítulo 2 esboza las principales características de un enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza. Este enfoque abarca la concesión de poder y la participación; el reconocimiento del marco de los derechos humanos nacionales e internacionales; la responsabilidad; la no discriminación y la igualdad; y la realización progresiva.

1. EL CONCEPTO DE LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS

La necesidad de un concepto adecuado de pobreza

Al tratar de incorporar la perspectiva de los derechos humanos a las estrategias de reducción de la pobreza, lo primero que se necesita es abordar una cuestión conceptual básica: ¿cómo podemos pensar en la pobreza de una manera que resulte la más adecuada con respecto a un enfoque de los derechos humanos? Está surgiendo la opinión de que la pobreza constituye una denegación o falta de cumplimiento de los derechos humanos. Mas ¿quiere esto decir que la pobreza es idéntica a la falta de cumplimiento de los derechos humanos en general o, en otras palabras, que la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derechos humanos constituye pobreza? ¿O que en el contexto de la pobreza sólo cuentan determinadas categorías de derechos humanos? En caso afirmativo, ¿cómo decidimos cuáles?, ¿puede el debate sobre la pobreza ser diferente del resto? Estos son los tipos de preguntas que hace falta plantearse.

El método más sencillo que se podría aplicar sería el global, es decir, definir la pobreza como la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derecho humano. Este método eliminaría cualquier distinción conceptual entre la pobreza y la falta de cumplimiento de los derechos humanos por definición, pero no sería apropiado hacerlo así. Porque resultaría obviamente extraño caracterizar determinados casos de falta de cumplimiento de los derechos humanos como pobreza, por deplorables que esos casos puedan ser. Por ejemplo, si un tirano niega a sus opositores políticos el derecho a expresarse libremente, eso en sí no empobrecería esos últimos en ningún sentido plausible. Obviamente en este caso se ha producido una privación, pero parece poco plausible caracterizar esta privación como pobreza. El motivo por el que no parece convincente es que cuando se considera como un problema social, y en el contexto de la determinación de políticas prácticas, el concepto de pobreza ha adquirido una connotación específica que lo vincula de cerca a la falta de control de recursos económicos⁷.

⁷ Esta es la razón por la que Amartya Sen, que ha hecho más que nadie por ampliar el concepto de pobreza, insiste en que “existen algunas claras conexiones que restringen la índole del concepto, y no podemos con entera libertad caracterizar la pobreza de cualquier manera que queramos” (A. Sen, *Inequality Re-examined*, Cambridge, Harvard University Press, 1992, pág. 107).

Por supuesto, en nuestra vida cotidiana solemos utilizar la palabra “pobre” de muy diversas maneras. Por ejemplo, podríamos referirnos al “pobre tipo” que no ha acertado por poco el premio gordo de la lotería o al “pobre anciano” que no tiene ningún heredero a quien dejar su vasta fortuna, etcétera. El elemento común en todos estos casos es alguna clase de privación que evoca el calificativo “pobre”. No obstante, cuando la pobreza se examina como un problema social, el concepto tiene un campo mucho más restringido debido a su conexión bien asentada con una privación causada por dificultades económicas. No podemos negar esta conexión⁸.

Estas consideraciones hacen pensar en que necesitamos una definición de pobreza que se refiera a la falta de cumplimiento de los derechos humanos, pero sin desvincularla de la limitación de recursos económicos. Se alega más adelante que el enfoque de la capacidad de Sen suministra un concepto de pobreza que satisface estos dos requisitos. El enfoque de la capacidad ya ha inspirado una ampliación considerable del concepto de pobreza, reemplazando una atención restringida a los ingresos bajos por una consideración multidimensional de la pobreza. La mayor parte de los actuales debates sobre la pobreza en los círculos académicos, así como en organizaciones internacionales como el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de la pobreza, se inspiran en este enfoque explícita o implícitamente. Por regla general estos debates no utilizan la forma de expresión de los derechos. Mas una mínima reflexión pone de manifiesto que existe una transición natural de las capacidades a los derechos. La mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de la persona humana a determinadas libertades fundamentales, entre ellas las libertades de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. Y el enfoque de la capacidad exige que la adecuación de las disposiciones sociales se juzgue en función del florecimiento de las libertades humanas. La prioridad a la libertad humana es pues el elemento común que conecta los dos enfoques. La consideración de la pobreza desde la perspectiva de la capacidad debe, por consiguiente, tender un puente para cruzar de la pobreza a los derechos humanos.

El enfoque de la capacidad aplicado a la pobreza

Subyacente al enfoque de la capacidad, existe una concepción específica de lo que constituye el bienestar humano. A un nivel muy elemental, el bienestar se puede considerar que es la calidad o el “buen estado” físico

⁸ Las repercusiones de esta conexión se analizan de manera más pormenorizada a continuación.

de vida de una persona, y la propia vida puede considerarse que consiste en un conjunto de “funciones” interrelacionadas, es decir, las cosas que una persona puede hacer o ser. El nivel de bienestar depende, por tanto, del nivel de buen funcionamiento, es decir, el grado en que una persona puede hacer o ser las cosas que tiene razones para valorar, por ejemplo, en qué grado puede estar libre del hambre o en qué medida puede participar en la vida de una comunidad, y así sucesivamente. El concepto de “capacidad” se refiere a la libertad o a las posibilidades de una persona para lograr el bienestar en este sentido.

Para observar la pertinencia del enfoque de la capacidad para entender la pobreza, empezaremos por señalar que la característica definitoria de un pobre es que tiene posibilidades muy limitadas de tratar de lograr su bienestar. La pobreza puede, por consiguiente, considerarse como un nivel reducido de capacidad o, como dice Sen, “la imposibilidad de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables”⁹. Merece la pena señalar un par de propiedades de este concepto.

“La pobreza puede ... considerarse como un nivel reducido de capacidad o, como dice Sen, ‘la imposibilidad de las capacidades básicas para alcanzar determinados niveles mínimamente aceptables’.”

En primer lugar, no todos los tipos de fracaso de la capacidad se deben considerar como pobreza. Puesto que la pobreza denota una forma extrema de privación, sólo se considerarían como pobreza las insuficiencias de la capacidad que se estiman básicas siguiendo cierto orden de prioridad. Diferentes comunidades pueden, por supuesto, tener diferentes órdenes de prioridad y, en consecuencia, una enumeración distinta de lo que se calificaría como capacidades “básicas”. En ese sentido, existe cierto grado de relatividad en el concepto de pobreza. Mas desde la observación empírica es posible identificar determinadas capacidades básicas que serían comunes a todos ellos, por ejemplo, estar adecuadamente alimentado, estar adecuadamente vestido y albergado, evitar la morbilidad prematura, participar en la vida de una comunidad y poder aparecer en público con dignidad.

En segundo lugar, una vez que se considera que la pobreza consiste en el fracaso de un conjunto de capacidades básicas, pasa a ser de inmediato un concepto multidimensional. La pobreza ya no puede definirse en función de la sola dimensión de la falta de unos ingresos suficientes como ha

⁹ A. Sen, *op. cit.* (nota 7 *supra*), pág. 109.

sido tradicional. De hecho, en esta concepción los ingresos insuficientes dejan de ser una dimensión de la pobreza en absoluto porque los ingresos no son una capacidad y, por tanto, no son un aspecto del bienestar en sí, aunque pueden contribuir al logro de las capacidades.

No obstante, conviene reconocer que el concepto de ingresos – o más en general la disposición de unos recursos económicos – desempeña una función importante en la definición de la pobreza. La forma en que lo hace no estriba en agregar una dimensión a la pobreza, sino en contribuir a distinguir el fenómeno de la pobreza del bajo nivel de bienestar en general. Esta distinción es importante porque, si bien la pobreza entraña un bajo nivel de bienestar, no todos los casos de un bajo nivel de bienestar se pueden considerar como pobreza. Por ejemplo, aunque la falta de la capacidad de tener una vida sana es ciertamente un caso de bajo nivel de bienestar, la situación concreta de un mal estado de salud causado por un desorden genético (para el que no existe actualmente remedio) no se reconocerá en sí como pobreza¹⁰; mientras que la mala salud causada por la falta de acceso a unos recursos básicos de atención sanitaria sí se reconocerá como pobreza. En general, para que la pobreza exista, la falta de disposición de recursos económicos debe jugar un papel en la cadena causal que desemboca en un bajo nivel de bienestar.

Sin embargo, llegados a este punto se deben hacer varias aclaraciones para evitar equivocaciones. En primer lugar, aunque el concepto de pobreza no tiene una connotación económica irreductible, el concepto pertinente en este caso no es el ingreso reducido, sino el concepto más amplio de la *insuficiente disposición de recursos económicos*, de la que unos ingresos personales inadecuados son sólo una causa posible. Entre otras causas cabe mencionar la disposición insuficiente de bienes y servicios públicos, el acceso insuficiente a los recursos poseídos y administrados por la comunidad, el control insuficiente de recursos que se ponen a disposición por medio de redes oficiales y oficiosas de apoyo mutuo, entre otras. Si la falta de disposición por una persona de cualquiera de esos recursos contribuye a acelerar los fracasos de la capacidad básica, esa persona se consideraría pobre.

En segundo lugar, el reconocimiento de que la pobreza tiene una connotación económica irreductible no entraña forzosamente la primacía de

¹⁰ Una vez que un mal estado de salud ha sido causado por un desorden genético, esto puede naturalmente desembocar en un estado de pobreza, por ejemplo, al impedir que la persona afligida asuma una actividad productiva, pero el argumento es que el mal estado de salud en este caso desempeñará una función auxiliar en la causa de la pobreza en lugar de constituir una dimensión de la pobreza en sí.

los factores económicos como causantes de la pobreza. Por ejemplo, cuando la discriminación se basa en el género, la procedencia étnica o cualquier otra justificación que niegue a una persona el acceso a los recursos de atención sanitaria, la mala salud resultante representa obviamente un caso de capacidad insuficiente que debe considerarse como pobreza porque la falta de acceso a recursos ha desempeñado en este caso una función en el bajo nivel de bienestar de la persona. Mas la primacía causal en esta situación reside en las prácticas socioculturales así como en los marcos político-jurídicos que permiten la discriminación contra personas o grupos particulares; la falta de disposición de recursos desempeña simplemente una función de mediación. Sin embargo, como se ha alegado anteriormente, la existencia de esta función de mediación es fundamental para distinguir la pobreza de un bajo nivel de bienestar en general.

En tercer lugar, conviene insistir en que, aunque la conexión con los recursos económicos se deba mantener, esto no equipara el concepto de pobreza basado en la capacidad con un bajo nivel uniforme de disposición de recursos económicos. Ambos aspectos serían equivalentes únicamente si todo el mundo tuviera la misma capacidad para convertir los recursos en capacidades, pero eso no es lo que sucede. Por ejemplo, personas con distintas características biológicas pueden necesitar diferentes volúmenes de alimentos y de atención sanitaria para adquirir el mismo grado de libertad de vivir una vida sana. Análogamente, personas que viven en diferentes entornos culturales pueden tener la sensación de que necesitan diferentes cantidades de ropa para tener la capacidad de vestirse a un nivel mínimamente aceptable. En otras palabras, el grado de disposición de recursos que puede ser suficiente para una persona podría no serlo para otra. Por lo tanto, sería un error especificar una medida de la pobreza en función de un nivel uniformemente bajo de disposición de recursos económicos, cuando el elemento fundamental es el constituido por las capacidades de una persona.

La pobreza y los derechos humanos

La libertad: el común denominador

El enfoque de la capacidad define la pobreza como la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc. La libertad se concibe aquí en un sentido amplio, para abarcar libertades tanto positivas como negativas. Por ejemplo, la libertad de una persona de vivir una vida sana depende tanto de la prescripción de que nadie obstaculice

su legítima busca de una buena salud – libertad negativa –, como del éxito de la sociedad para crear un entorno propicio en el que pueda lograr realmente una buena salud – libertad positiva¹¹.

“El enfoque de la capacidad define la pobreza como la falta de o insuficiente realización de determinadas libertades básicas, como las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, etc. La libertad se concibe aquí en un sentido amplio, para abarcar libertades tanto positivas como negativas.”

La razón por la que la concepción de la pobreza está relacionada con libertades básicas es que éstas se reconocen como fundamentalmente valiosas para lograr una dignidad humana mínima. Ahora bien, la preocupación por la dignidad humana motiva asimismo el enfoque de

los derechos humanos, que postula que el ser humano tiene derechos inalienables a esas libertades. Si alguien no ha podido adquirir esas libertades, obviamente sus derechos a esas libertades no se han realizado. Por consiguiente, la pobreza se puede definir de manera equivalente

“La razón por la que la concepción de la pobreza está relacionada con libertades básicas es que éstas se reconocen como fundamentalmente valiosas para lograr una dignidad humana mínima. Ahora bien, la preocupación por la dignidad humana motiva asimismo el enfoque de los derechos humanos, que postula que el ser humano tiene derechos inalienables a esas libertades.”

bien como la falta de libertades básicas – desde la perspectiva de las capacidades –, o bien como la no realización de los derechos a esas libertades – desde la perspectiva de los derechos humanos.

Utilizando esta equivalencia conceptual entre las perspectivas de las capacidades y los derechos, podemos ahora responder a la pregunta planteada al principio: ¿qué casos de falta de cum-

plimiento de los derechos humanos se considerarían como pobreza, cuando la pobreza se analiza desde la perspectiva de los derechos humanos? Recordando las características del concepto de pobreza basado en la capacidad anteriormente examinado, podemos ahora estipular que la falta de cumplimiento de los derechos humanos puede considerarse como pobreza si cumple las dos condiciones siguientes:

¹¹ Para más información sobre el concepto de libertad, véanse, entre otros, I. Berlin, *Four Essays on Liberty*, 2.ª edición, Oxford, Oxford University Press, 1969; y A. Sen, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1999.

- Los derechos humanos involucrados deben ser los que corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada;
- La disposición insuficiente de recursos económicos debe desempeñar una función en la cadena causal que desemboca en la falta de cumplimiento de los derechos humanos.

La pertinencia de todos los derechos humanos

La idea de que el no cumplimiento de sólo algunos tipos de derechos humanos y no de otros se considerará como pobreza puede parecer opuesta al principio de indivisibilidad de los derechos, que prescribe que todos los derechos humanos son igualmente importantes. Sin embargo, no es así.

El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos no significa que todos los fenómenos sociales deban definirse por referencia a todos los derechos. El principio no significa que la tortura, el establecimiento de estereotipos sexuales o los juicios injustos deban definirse por referencia a todos los derechos enumerados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Al contrario, una definición de derechos humanos de esos fenómenos se limitaría ciertamente a un conjunto reducido de derechos humanos internacionales. Sin embargo, una *estrategia* para combatir la tortura, los estereotipos sexuales o los juicios injustos tendría que abordar un conjunto mucho más amplio de derechos de los definidos por esos fenómenos. Por tanto, una definición de derechos humanos de los juicios injustos incluiría el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero podría excluir condiciones justas y favorables de trabajo para los jueces (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Por otro lado, una *estrategia* eficaz para hacer frente al problema de los juicios injustos no debería incluir únicamente las cuestiones tratadas en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como la presunción de inocencia, sino también los términos y condiciones del empleo de los jueces (artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

El mismo argumento se aplica a la pobreza. El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos no exige que la pobreza se defina por referencia a todos los derechos establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero sí exige una estrategia global para abordar la pobreza. El enfoque adoptado en el presente documento es perfectamente compatible con este principio. Aunque la pobreza se puede

definir por referencia a un conjunto reducido de derechos humanos – que variarán de una sociedad a otra, aunque las pruebas empíricas sugieren que algunos derechos serán comunes a todas –, una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza tendrá ciertamente que abordar un conjunto mucho más amplio de derechos humanos. Esto es debido a que los derechos humanos pueden estar relacionados con la pobreza de múltiples maneras.

Es útil hacer una distinción entre tres diferentes formas en que los derechos humanos pueden ser pertinentes para la pobreza: pertinencia constitutiva, pertinencia instrumental y pertinencia restrictiva respecto del contenido y el ámbito de las estrategias de reducción de la pobreza. Si la falta de cumplimiento de cierto derecho humano cumple las dos condiciones mencionadas *supra*, se puede decir que tiene una pertinencia constitutiva respecto a la pobreza. No obstante, incluso cuando un derecho no tiene una pertinencia constitutiva en este sentido, puede ser pertinente para la pobreza por las otras dos razones. La pertinencia instrumental se refiere a la capacidad de determinados derechos humanos de promover la causa de reducción de la pobreza. Cabe distinguir dos tipos distintos de relevancia instrumental, a saber, la causal y la evaluativa.

La *relevancia causal* de algunos derechos humanos se ilustra con el conocido ejemplo aportado por Sen en su labor pionera sobre la hambruna. Su análisis señala la regularidad empírica de que las hambrunas nunca se producen en una democracia que funcione con un grado razonable de libertades civiles y políticas, especialmente con unos medios de información relativamente libres autorizados a criticar abiertamente a los poderes del momento. El motivo de esta regularidad reside en el hecho de que los políticos democráticamente elegidos no pueden permitirse ignorar el clamor que un medio de información libre levantaría de producirse una hambruna, lo que motiva que el gobierno tienda a adoptar medidas preventivas adecuadas antes de que una hambruna inminente tenga la posibilidad de producirse. Los derechos civiles y políticos desempeñan así una función causal importante en la prevención de la peor manifestación de la pobreza que adopta la forma de una hambruna. Obviamente, sin embargo, la misma pertinencia causal puede también existir incluso en una situación de pobreza menos extrema, pero persistente.

La idea de una *relevancia evaluativa* se deriva de la observación de que el análisis de la pobreza exige una evaluación social de diversos tipos. Recuérdese, por ejemplo, la observación hecha anteriormente de que la caracterización de la pobreza requiere un juicio previo en cuanto a qué capacidades se han de considerar como básicas. Para que sea éticamente defendible, se debe llegar a este juicio a través de un proceso de

consultas sociales en las que puedan participar plenamente personas de todas las condiciones. Mas esa participación solamente es posible cuando se respeta un amplio conjunto de derechos humanos, entre ellos derechos civiles y políticos. El cumplimiento de esos derechos es, por consiguiente, una condición previa esencial de una evaluación éticamente defendible de la pobreza. Esos derechos tienen, por tanto, una pertinencia evaluativa de la pobreza, aun cuando no formen parte de la definición de la pobreza.

La última forma en que los derechos humanos pueden ser pertinentes para la pobreza, incluso aunque no formen parte de la definición de la pobreza, consiste en que actúen como una restricción a los tipos de actuación permisibles para reducir la pobreza. Por ejemplo, aunque es totalmente razonable que un país muy poblado pero con escasos recursos quisiera adoptar medidas de control demográfico como parte de una estrategia para reducir la pobreza, no sería admisible que adoptara medidas draconianas como la esterilización forzosa que

“[Los derechos humanos actúan] como una restricción a los tipos de actuación permisibles para reducir la pobreza.”

viola la integridad y la intimidad personales. El planteamiento general es que los derechos humanos cuya falta de cumplimiento no es en sí constitutiva de pobreza, y cuya promoción puede no tener tampoco un valor instrumental para reducir la pobreza, pueden, no obstante, tener cierta relación con la índole y el contenido de una estrategia de reducción de la pobreza, al excluir a determinados tipos de actuación como prohibidos.

Para concluir, aunque sólo algunos derechos humanos pueden formar parte de una definición de la pobreza basada en los derechos humanos, un conjunto mucho más amplio de derechos puede ser fundamental en cualquier enunciado sobre la pobreza e indispensable en la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza. En el capítulo 2 se delinearán las principales características de un enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos sobre la base de esta proposición fundamental.

2. LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS APLICADO A LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Según se dice en el *Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000*, “el desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente”¹². Aunque existe actualmente un firme consenso en cuanto a la complementariedad entre los derechos humanos y la pobreza, las consecuencias de ese reconocimiento se entienden menos. ¿Aporta el régimen de derechos humanos algo nuevo a nuestro esfuerzo por lograr la meta global de reducción de la pobreza? ¿Y cuál es la aportación de los derechos humanos al esfuerzo mundial actual por superar el flagelo de la pobreza?

En los párrafos siguientes se formulan algunas observaciones acerca de las principales características de un enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza¹³. Las características se identifican por separado; sin embargo, en la práctica están estrechamente relacionadas.

Otorgamiento de poder a los pobres

Fundamentalmente un enfoque de derechos humanos con respecto a la pobreza concierne a la concesión de poder a los pobres. Este es uno de los temas más claros y más constantes en la serie *Voices of the Poor*¹⁴. Por ejemplo, el segundo volumen está organizado en torno a un examen de las “diez dimensiones entrelazadas de la falta de poder y el mal estado

¹² PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, pág. 19.

¹³ Véase también PNUD, *Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note*, junio de 2003, págs. 4 y 5.

¹⁴ En el presente capítulo, nos basamos en la serie *Voices of the Poor* porque constituye un estudio contemporáneo, global y gráfico del carácter multidimensional de la pobreza. Existen otros estudios sobre la pobreza que respaldan su análisis: véanse, por ejemplo, PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*; *Informe del PNUD sobre la pobreza 1998 e Informe del PNUD sobre la pobreza 2000 – Superar la pobreza humana*.

que surgen de las experiencias de los pobres”¹⁵. Sorprendentemente, señala: “el reto a los profesionales, y a la política y práctica del desarrollo, estriba en hallar la forma de debilitar la red de impotencia y de promover las capacidades de las mujeres y los hombres pobres con el fin de que puedan asumir un mayor control de sus vidas”¹⁶. El tercer volumen concluye formulando una pregunta importante: “¿Cómo pueden las sociedades transformarse para que los pobres se sientan habilitados para desarrollar sus vidas con dignidad, seguridad y bienestar?”¹⁷. Una aportación importante de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza es una concesión de poder a los pobres que amplíe su libertad de opción y de acción para estructurar sus propias vidas.

“Una aportación importante de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza es una concesión de poder a los pobres que amplíe su libertad de opción y de acción para estructurar sus propias vidas. ... [L]os derechos humanos facultan a los individuos y a las comunidades al otorgarles derechos que imponen obligaciones jurídicas en otros.”

Si el tema común que subyace a las experiencias de los pobres es la falta de poder, los derechos humanos facultan a los individuos y a las comunidades al otorgarles derechos que imponen obligaciones jurídicas en otros. A condición que los pobres puedan tener acceso a ellos y disfrutarlos, los derechos humanos pueden contribuir a igualar la distribución y el ejercicio del poder tanto dentro de las sociedades como entre ellas. En resumen, los derechos humanos pueden atenuar la impotencia de los pobres. Para usar las palabras de *Crying Out for Change*, los derechos humanos son una forma de debilitar “la red de impotencia” y de realzar “las capacidades de las mujeres y los hombres pobres para que puedan asumir un mayor control sobre sus vidas”¹⁸.

¹⁵ D. Narayan *et al.*, *Voices of the Poor. Volume 2 – Crying Out for Change*, Nueva York, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2000, pág. 2.

¹⁶ *Ibíd.*, pág. 235. Véase también D. Narayan (comp.), *Empowerment and poverty reduction. A sourcebook*, Banco Mundial, 2002. Este libro contiene la siguiente definición del otorgamiento de poder: “Otorgamiento de poder es la expansión de los activos y las capacidades de los pobres para participar e influir en instituciones que afectan a sus vidas, negociar con ellas, controlarlas y tenerlas por responsables” (pág. xviii).

¹⁷ D. Narayan *et al.*, *Voices of the Poor. Volume 3 – From Many Lands*, Nueva York, publicado para el Banco Mundial por Oxford University Press, 2002, pág. 493.

¹⁸ *Ibíd.*, *Volume 2*, pág. 235.

Reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales

Un enfoque de los derechos humanos con respecto a la pobreza incluirá un reconocimiento explícito del marco normativo de los derechos humanos nacionales e internacionales. Se prestará particular atención a los tratados que un Estado ha ratificado por dos motivos: la ratificación del tratado da al país un “sentido de propiedad” sobre las disposiciones pertinentes y, en segundo lugar, un tratado ratificado es jurídicamente vinculante para todos los Poderes del Estado. Se prestará asimismo meticulosa atención a los compromisos contraídos durante las recientes conferencias mundiales, en la medida en que atañen a derechos humanos internacionales, como la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial del año 1996 y el Marco de Acción de Dakar aprobado en el foro Mundial sobre la Educación en el año 2000, así como los objetivos de desarrollo establecidos en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas del año 2000.

Una referencia explícita a los tratados internacionales de derechos humanos que un Estado ha ratificado sirve para recordar a todos los participantes en la formulación y ejecución de la estrategia que, al tratar con cualquier gobierno, tienen el deber, como mínimo, de evitar políticas y prácticas que dificulten a ese gobierno cumplir con las obligaciones que asume en función de ese tratado con individuos y grupos dentro de su jurisdicción. Además, todos los participantes deben poner su máximo empeño en ayudar a un gobierno a cumplir sus obligaciones internacionales dimanantes de un tratado de derechos humanos.

Responsabilidad

Existe un consenso creciente sobre el carácter central de la responsabilidad en las estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza y en la necesidad de ampliar su alcance¹⁹. Con referencia a los documentos relativos a las estrategias de reducción de la pobreza, James Wolfensohn dijo recientemente: “Ahora necesitamos ampliar aún más los temas a tratar, incluyendo en ellos asuntos como la medición de los resultados y la responsabilidad por la actuación de los gobiernos, las instituciones internacionales y bilaterales, la sociedad civil y el sector privado con el fin de que podamos verificar el progreso alcanzado a

¹⁹ Véase S. Fukuda-Parr, C. Lopez y K. Malik (comps.), *Capacity For Development. New Solutions to Old Problems*, Earthscan y PNUD, 2002, pág. 17.

medida que avanzamos”²⁰. Análogamente, Mark Malloch Brown escribió recientemente: “La rendición de cuentas en el uso de los fondos y respecto de las necesidades de la gente también forman parte de la gestión de los asuntos públicos en beneficio de los pobres”²¹. Por su parte, Mary Robinson alegaba recientemente lo siguiente: “El atributo determinante de los derechos humanos en el desarrollo es la idea de responsabilidad. [...] Todos los actores en un proceso de desarrollo determinado – locales, nacionales, regionales e internacionales – deben aceptar niveles superiores de responsabilidad”²².

Como hemos visto, el marco normativo internacional da poder a los pobres otorgándoles derechos humanos e imponiendo obligaciones jurídicas a los demás. Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad: a menos que estén respaldados por un sistema de responsabilidad, pueden convertirse en simples declaraciones retóricas vacías de contenido. En consecuencia, el enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza insiste en las obligaciones y exige que todos los tenedores de deberes, con inclusión de los Estados y las organizaciones intergubernamentales, sean tenidos por responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales.

“Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad: a menos que estén respaldados por un sistema de responsabilidad, pueden convertirse en simples declaraciones retóricas vacías de contenido.”

Si bien los tenedores de deberes deben determinar por sí mismos qué mecanismos de responsabilidad son los más adecuados para su caso particular, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces.

Existe una diferencia importante entre los mecanismos judiciales y no judiciales de la responsabilidad. Las normas internacionales sobre derechos humanos requieren mecanismos de responsabilidad eficaces, pero no necesariamente que estos mecanismos sean judiciales. En otras palabras, si bien existe una obligación jurídicamente vinculante de establecer

²⁰ The challenges of globalization: the role of the World Bank, discurso de James Wolfensohn, 2 de abril de 2001.

²¹ Informe del PNUD sobre la pobreza 2000 – Superar la pobreza humana, p. 5.

²² Bridging the gap between human rights and development: from normative principles to operational relevance, conferencia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Banco Mundial, 3 de diciembre de 2001 (véase www.ohchr.org).

mecanismos de responsabilidad, éstos pueden no implicar forzosa-mente a los tribunales. Por ejemplo, si bien el Grupo de Inspección del Banco Mundial es un mecanismo para garantizar la responsabilidad de la Organización, no es un mecanismo judicial.

En términos generales, existen cuatro categorías de mecanismos de responsabilidad: judicial (por ejemplo, examen judicial de los actos y omisiones del poder ejecutivo), cuasijudicial (tales como los *ombudsmen* [defensores del pueblo] y los órganos internacionales de tratados de derechos humanos), administrativa (es decir, la preparación, publicación y examen público de las evaluaciones del impacto de las políticas y programas en los derechos humanos) y política (es decir, por medio de procesos parlamentarios).

En relación con una jurisdicción particular, existirá un conjunto de mecanismos de responsabilidad con respecto a su estrategia nacional de reducción de la pobreza. De la misma manera que las formas de los mecanismos de responsabilidad variarán de una jurisdicción a otra, también variará el conjunto adecuado de mecanismos. En la mayoría de las jurisdicciones, sin embargo, habrá ejemplos de cada una de las cuatro categorías de mecanismos de responsabilidad. Por ejemplo, unas elecciones libres e imparciales son una forma esencial, pero no suficiente, de responsabilidad.

En resumen, con respecto a la responsabilidad y a las estrategias de reducción de la pobreza, existen tres cuestiones fundamentales. Primeramente, en relación con un tenedor de obligaciones particular, ¿existen mecanismos accesibles, transparentes y eficaces de responsabilidad? En segundo lugar, tomando la jurisdicción en conjunto, ¿existen mecanismos accesibles, transparentes y eficaces de responsabilidad dentro de esa jurisdicción? En tercer lugar, ¿son los mecanismos de responsabilidad accesibles a los pobres?

No discriminación e igualdad

Está documentado que los pobres frecuentemente son víctimas de exclusión social, aislamiento, alienación, discriminación y desigualdad²³. Esta sensación de ser despreciado a menudo surge de una combinación de factores de privación económica y socioculturales, como la procedencia étnica, el color, la religión, la jerarquía social y el género. La pobreza no sólo es el resultado de una falta de recursos, sino que

²³ Véase, por ejemplo, D. Narayan *et al.*, *op. cit.* (nota 15 *supra*), capítulo 7.

puede también derivarse de una falta de acceso a recursos, información, oportunidades, poder y movilidad. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede ocasionar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación”²⁴.

Los dos principios gemelos de la no discriminación y la igualdad figuran entre los elementos fundamentales de la legislación internacional sobre los derechos humanos. Están enumerados y explicados en numerosos instrumentos internacionales, nada menos que en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Reconociendo la importancia fundamental de estos dos principios, la comunidad internacional ha establecido dos órganos relacionados con tratados – la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer – que se han consagrado exclusivamente a la promoción y protección de la no discriminación y la igualdad. Estos principios, sin embargo, forman asimismo parte integrante de la labor de los demás órganos de tratados de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos.

En resumen, el marco normativo de los derechos humanos internacionales se preocupa en particular de los individuos y grupos que son vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos. Por esta razón, la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza contribuye a garantizar que las medidas pertinentes prestan la debida atención a: i) los sectores (verbigracia, la salud) y los subsectores (por ejemplo, la atención primaria de salud) que tienen particular relación con las políticas favorables a los pobres, y ii) la situación particular de los individuos y grupos vulnerables, marginales, desfavorecidos y socialmente excluidos.

²⁴ Véase nota 5 *supra*, párr. 11.

Debido a la particular atención que ha prestado a estas cuestiones a lo largo de muchos años, con inclusión del examen sistemático de cientos de informes de Estados sobre su derecho y práctica pertinentes, el sistema internacional de derechos humanos cuenta con una considerable experiencia con respecto a las medidas que repercuten en la discriminación y la desigualdad. Esta experiencia confirma las múltiples formas que la discriminación y la desigualdad pueden adoptar²⁵. Pueden resultar de desigualdades jurídicas explícitas en cuanto a situación y derechos; de políticas que son insensibles a las necesidades de determinadas personas; o de valores sociales que conforman las relaciones dentro de las familias y las comunidades. La experiencia de los derechos humanos confirma asimismo la importancia de examinar los efectos y no las intenciones. Por ejemplo, si el efecto de un régimen político

“[E]l sistema internacional de derechos humanos cuenta con una considerable experiencia con respecto a las medidas políticas que repercuten en la discriminación y la desigualdad. Esta experiencia confirma las múltiples formas que la discriminación y la desigualdad pueden adoptar. Pueden resultar de desigualdades jurídicas explícitas en cuanto a situación y derechos; de políticas que son insensibles a las necesidades de determinadas personas; o de valores sociales que conforman las relaciones dentro de las familias y las comunidades. La experiencia de los derechos humanos confirma asimismo la importancia de examinar los efectos y no las intenciones.”

es empobrecer desproporcionadamente a las mujeres, a las poblaciones indígenas o a cualquier otro grupo que está protegido contra alguno de los motivos de discriminación que están internacionalmente prohibidos, es razonable presumir que es discriminatorio, incluso si los órganos de decisión política no tienen la intención de discriminar a ese grupo.

En conclusión, la integración de los derechos humanos en las estrategias de lucha contra la pobreza contribuye a lograr que los individuos y grupos vulnerables sean tratados sobre una base igual y no discriminatoria y no sean desatendidos. La experiencia de los derechos humanos aporta igualmente numerosas ideas útiles con respecto a la eficacia de las leyes, las políticas y las prácticas contra esa discriminación y favorables a la igualdad.

²⁵ Los estudios de los donantes suelen respaldar la experiencia y las ideas del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas: para dar un solo ejemplo, véase *Realising Human Rights for Poor People*, Reino Unido, Departamento de Desarrollo Internacional, 2000; disponible en www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_human.pdf.

Participación

Un enfoque de derechos humanos con respecto a la pobreza requiere también la participación activa y documentada de los pobres en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de reducción de la pobreza. El derecho a participar es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado inextricablemente con los principios democráticos fundamentales.

El marco normativo de los derechos humanos internacionales incluye el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos²⁶. Aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente fundamental del derecho a participar, no bastan para garantizar que los que viven en la pobreza disfruten del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan sus vidas. Los mecanismos concretos y las disposiciones detalladas relativas al disfrute del derecho a participar varían considerablemente de un contexto a otro: no todos se pueden poner el mismo par de zapatos. En todo caso, se debe reconocer que algunas élites tradicionales probablemente se resisten a la participación activa y documentada de los pobres en la adopción de decisiones. La participación activa y documentada de los pobres en la formulación de las estrategias de reducción de la pobreza no se puede introducir aceleradamente; inevitablemente llevará tiempo.

El proyecto *Voices of the Poor* destaca la importancia para los pobres del derecho a participar. Como se observa en *Crying Out for Change*: “Los pobres desean desesperadamente ser oídos, adoptar decisiones y no recibir siempre la norma jurídica desde arriba. Están cansados de que se les pida que participen en los proyectos estatales con escasos o nulos rendimientos”²⁷. Concluye diciendo que “el derecho a participar debe consagrarse en la ley”²⁸.

El disfrute del derecho a participar depende profundamente de la realización de otros derechos humanos. Por ejemplo, si se quiere que participen válidamente en las estrategias de reducción de la pobreza, los pobres deben tener la libertad de organizarse sin restricciones (derecho de asociación), de reunirse sin obstáculos (derecho de reunión) y de decir lo que quieren sin intimidaciones (libertad de expresión); deben

²⁶ Véanse, por ejemplo, el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁷ D. Narayan *et al.*, *op.cit.* (nota 15 *supra*), pág. 281.

²⁸ *Ibid.*, pág. 282

conocer los hechos pertinentes (derecho a la información) y disfrutar de un nivel elemental de seguridad económica y de bienestar (derecho a un nivel de vida razonable y a los derechos conexos).

“El disfrute del derecho a participar depende profundamente de la realización de otros derechos humanos. Por ejemplo, si se quiere que participen válidamente en las estrategias de reducción de la pobreza, los pobres deben tener la libertad de organizarse sin restricciones (derecho de asociación), de reunirse sin obstáculos (derecho de reunión) y de decir lo que quieren sin intimidaciones (libertad de expresión); deben conocer los hechos pertinentes (derecho a la información) y disfrutar de un nivel elemental de seguridad económica y de bienestar (derecho a un nivel de vida razonable y a los derechos conexos).”

En consecuencia, sin dispositivos paralelos para realizar estos otros derechos, los pobres no pueden participar de una manera activa y documentada en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de reducción de la pobreza²⁹.

Otros derechos humanos de particular importancia para las estrategias de reducción de la pobreza

Como se ha examinado en el capítulo 1, si bien la definición de la pobreza puede no extenderse a todos los derechos humanos, una

estrategia de reducción de la pobreza eficaz estará relacionada con un conjunto más amplio de derechos.

Como dice en sus primeras palabras la publicación *Crying Out for Change* “se basa en las realidades de los pobres”³⁰. En los párrafos siguientes se indican algunas de las preocupaciones fundamentales de los pobres y se hace referencia a algunos de los derechos humanos internacionales que corresponden de cerca a esas preocupaciones. En lo esencial, esta correspondencia confirma que prestar atención a los derechos humanos internacionales coadyuvará a garantizar que las preocupaciones – o “realidades” – fundamentales de los pobres pasen a ser los temas principales de las estrategias de reducción de la pobreza.

Como es sabido y está confirmado por numerosos estudios sobre la pobreza, las realidades de los pobres incluyen un medio de vida precario e

²⁹ Este análisis recuerda también *Crying Out for Change*. Como los autores afirman, el derecho a participar “tiene que incluir reglas acerca de la revelación pública de información; la libertad de asociación, de palabra y de información; y la libertad de constituir organizaciones” (ibíd.).

³⁰ Ibíd., pág. 1.

insuficiente, hambre, falta de saneamiento y de vivienda, entornos peligrosos, asistencia médica inabordable y educación inaccesible. Como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “los derechos a trabajar, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y la educación, que constituyen la base del Pacto, guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza”³¹.

Con menos frecuencia se reconoce que los pobres se resienten también de la falta de información: “una y otra vez los pobres mencionan su aislamiento debido a la falta de información; información acerca de los programas de asistencia, sus derechos, los contactos para obtener un empleo, cómo trabajan los bancos; los planes estatales que repercuten directamente en sus vidas, por ejemplo, los planes para trasladar a los habitantes de una zona en la que se construirá una presa; los precios; las ONG, la administración rural y las actividades de la administración local”³². Por eso el derecho a la información de los pobres debe constituir una característica importante de cualquier estrategia de reducción de la pobreza.

Los estudios sobre la pobreza ponen asimismo de manifiesto que “las organizaciones de los pobres en el plano local son fundamentales, si quieren influir en la adopción de decisiones a los niveles local, nacional o mundial”³³. En consecuencia, el derecho de asociación de los pobres es esencial para combatir la pobreza.

Según *Crying Out for Change*: “Quizá una de las revelaciones más sorprendentes del estudio es el grado en que los sistemas policial y de la justicia oficial se ponen del lado de los ricos, persiguen a los pobres y les hacen sentirse más inseguros, temerosos y miserables. Particularmente en las zonas urbanas, los pobres consideran a la policía no como defensora de la justicia, la paz y la equidad, sino como una amenaza y una fuente de inseguridad. Las mujeres denuncian que se sienten vulnerables al acoso sexual de la policía y los jóvenes afirman que han sido golpeados por la policía sin motivo”³⁴.

Se podrían dar otros, pero estos breves ejemplos bastan para mostrar la estrecha correspondencia entre “las realidades de los pobres” y el marco

³¹ Véase nota 5 *supra*, párr. 1.

³² D. Narayan *et al.*, *op. cit.* (nota 15 *supra*), pág. 274.

³³ *Ibid.*, pág. 281.

³⁴ *Ibid.*, pág. 163. Esto plantea numerosos problemas de derechos humanos, como el derecho a un acceso igual a la justicia, el derecho a la intimidad y el derecho a la seguridad personal.

normativo de los derechos humanos internacionales. Prestar atención a los derechos humanos no sólo contribuirá a que los intereses esenciales de los pobres pasen a ser, y sigan siendo, los temas principales de las estrategias de reducción de la pobreza, sino que la integración de los derechos humanos en esas estrategias introduce los conceptos y métodos indicados en el presente documento, como una preocupación previa por:

- normas concretas y niveles definidos de derechos;
- mecanismos accesibles de responsabilidad;
- la participación activa y documentada de los pobres;
- el bienestar de grupos especialmente vulnerables;
- la determinación de metas inmediatas, intermedias y a largo plazo; y
- métodos de seguimiento eficaces, por ejemplo, indicadores y puntos de referencia.

En este contexto se debe destacar que las formas y los contenidos de los derechos humanos internacionales se han hecho más claros en los últimos años. La comunidad internacional dispone actualmente de una comprensión normativa detallada de muchos derechos humanos. Por

supuesto, algunos derechos se conocen mejor que otros. Por ejemplo, el alcance del derecho a la educación es más claro que el derecho a la seguridad social. En el presente documento no se tiene la intención de realizar un análisis jurisprudencial detallado de derechos humanos concretos. Se debe entender, sin embargo, que los diversos derechos humanos que atañen a las preocupaciones

“[L]as formas y los contenidos de los derechos humanos internacionales se han hecho más claros en los últimos años. ... [L]os diversos derechos humanos que atañen a las preocupaciones fundamentales y a las ‘realidades de los pobres’ se conocen ahora con una precisión normativa suficiente para permitirles participar en las estrategias de reducción de la pobreza, reforzarlas y mejorarlas.”

fundamentales y a las “realidades de los pobres” se conocen ahora con una precisión normativa suficiente para permitirles participar en las estrategias de reducción de la pobreza, reforzarlas y mejorarlas.

Realización progresiva, indicadores y puntos de referencia

Si bien impone la obligación de colaborar en la reducción de la pobreza, el enfoque de los derechos humanos no representa una exigencia poco razonable de que todos los derechos humanos se deben realizar de

inmediato. El código internacional de derechos humanos reconoce que muchos derechos humanos se realizarán gradualmente y están supeditados a la disponibilidad de recursos. En consecuencia, las obligaciones precisas derivadas de algunos derechos humanos varían a lo largo del tiempo en relación con el mismo Estado (realización progresiva) y de un Estado a otro (debido a la diferente disponibilidad de recursos).

“El código internacional de derechos humanos reconoce que muchos derechos humanos se realizarán gradualmente y están supeditados a la disponibilidad de recursos.”

La idea de una realización progresiva tiene dos repercusiones estratégicas importantes. En primer lugar, da entrada a una dimensión temporal en la estrategia al reconocer que la plena realización de los derechos humanos puede producirse de manera progresiva a lo largo de un período de tiempo. En segundo lugar, posibilita el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos en cualquier momento determinado porque la limitación de los recursos normalmente no permite una estrategia que consista en llevar adelante todos los derechos simultáneamente con igual energía.

“La idea de una realización progresiva tiene dos repercusiones estratégicas importantes. En primer lugar, da entrada a una dimensión temporal en la estrategia al reconocer que la plena realización de los derechos humanos puede producirse de manera progresiva a lo largo de un período de tiempo.

En segundo lugar, posibilita el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos en cualquier momento determinado porque la limitación de los recursos normalmente no permite una estrategia que consista en llevar adelante todos los derechos simultáneamente con igual energía.

El reconocimiento de una dimensión temporal y la necesidad de establecer prioridades son características comunes de todas las estrategias para la adopción de políticas. Lo que distingue al enfoque de los derechos humanos es que impone ciertas condiciones a esas características, con el fin de que la búsqueda de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva.

El reconocimiento de una dimensión temporal y la necesidad de establecer prioridades son características comunes de todas las estrategias para la adopción de políticas. Lo que distingue al enfoque de los derechos humanos es que impone ciertas condiciones a esas características, con el fin de que la búsqueda de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de la realización progresiva.”

El reconocimiento de una dimensión temporal va acompañado de determinadas condiciones que tienen por objeto garantizar que el Estado no se considere autorizado a retrasar o a atenuar los esfuerzos necesarios para realizar los derechos humanos. En particular, se exige al Estado que haga lo siguiente.

Primeramente, el Estado debe admitir que con un compromiso serio para reducir la pobreza puede resultar posible hacer rápidos progresos hacia la realización de muchos derechos humanos incluso dentro de los límites de los recursos existentes. Esto será a menudo cierto en lo que concierne a las obligaciones de “respetar” con relación a la mayoría de los derechos, que exigen voluntad política más que recursos económicos³⁵. Incluso con respecto a las obligaciones de “proteger” y de “cumplir” los derechos humanos, que suelen depender más de la existencia de recursos³⁶, puede resultar posible hacer rápidos progresos mediante el mejoramiento de la eficiencia en el uso de los recursos, por ejemplo, reduciendo los gastos en actividades improductivas y en actividades cuyos beneficios van a parar desproporcionadamente a los ricos.

En segundo lugar, en la medida en que la realización de los derechos humanos puede depender de una expansión gradual de la disponibilidad de recursos, el Estado debe empezar de inmediato a adoptar medidas para cumplir los derechos lo más rápidamente posible mediante la elaboración y aplicación de un plan de acción con plazos concretos para su realización. Es decir, el plan debe especificar cuándo y cómo espera el Estado conseguir la realización de los derechos.

En tercer lugar, el plan debe incluir una serie de metas intermedias, de preferencia anuales. Como la realización de los derechos humanos puede llevar un tiempo considerable, que podría prolongarse bastante más del mandato inmediato del gobierno que está en el poder, el Estado será tenido por responsable con respecto a estas metas intermedias (o puntos de referencia) más que con relación a la meta final de la plena realización.

En cuarto lugar, como requisito previo de la fijación de metas, el Estado tendrá que especificar algunos indicadores con relación a los cuales se establecen las metas. En la práctica se necesitará con respecto a cada derecho humano un conjunto de indicadores específicos que puedan ser desglosados en la mayor medida posible, con respecto a cada subgrupo

³⁵ Véase una explicación de las exigencias de “respetar, proteger y cumplir” las obligaciones relacionadas con los derechos humanos en la nota 47 *infra* y el texto de acompañamiento.

³⁶ *Ibid.*

de la población pobre. Habrá que establecer metas con plazos realistas en relación con cada indicador para que sirvan de punto de referencia.

En cuanto al establecimiento de prioridades, el enfoque de los derechos humanos no propone en sí ninguna regla inflexible, sino que impone determinadas condiciones al proceso y al contenido básico del establecimiento de prioridades.

El *proceso* de fijar prioridades debe entrañar la participación eficaz de todos los interesados, incluidos los pobres. En el proceso de establecimiento de prioridades inevitablemente se harán juicios de valor, pero el enfoque basado en los derechos exige que esos juicios se establezcan de manera global y equitativa. Esto implica que el proceso de asignación de recursos debe permitir a todos los segmentos de la sociedad, especialmente a los pobres, expresar sus juicios de valor con respecto a las prioridades. Implica también que se deben establecer mecanismos institucionales justos para que los juicios de valor potencialmente en conflicto se puedan conciliar de una manera justa y equitativa.

En lo *esencial* el establecimiento de prioridades debe guiarse por los principios siguientes. Primeramente, no se puede utilizar la justificación del mérito intrínseco de un derecho humano para darle prelación sobre los demás, porque desde la perspectiva de los derechos humanos todos los derechos tienen igual valor. Sin embargo, en diferentes etapas de la realización gradual de los derechos humanos se puede seguir dando prioridad a distintos derechos por razones prácticas. Por ejemplo, un país puede decidir dar prioridad a un derecho a cuya realización se ha dado menos importancia en comparación con otros, a un derecho cuya realización se espera que actúe como un catalizador para el cumplimiento de otros derechos, o a un derecho que un país puede considerar que está especialmente en buenas condiciones para realizar en primer lugar debido a su tradición, experiencia y otros elementos.

En segundo lugar, al asignar más recursos a los derechos a los que se ha otorgado prioridad en un momento determinado, se debe procurar que el resto de los derechos mantengan por lo menos su nivel de realización. Esta restricción aplica el principio de la no regresión de

“[A]l asignar más recursos a los derechos a los que se ha otorgado prioridad en un momento determinado, se debe procurar que el resto de los derechos mantengan por lo menos su nivel de realización. Esta restricción aplica el principio de la no regresión de los derechos: no se puede deliberadamente permitir que un derecho experimente una reducción absoluta en su nivel de realización.”

los derechos: no se puede deliberadamente permitir que un derecho experimente una reducción absoluta en su nivel de realización.

En tercer lugar, no obstante el reconocimiento de la limitación de los recursos, el sistema internacional de derechos humanos especifica algunas obligaciones esenciales que exigen a los Estados que garanticen, con efecto inmediato, determinados niveles mínimos de disfrute de diversos derechos humanos. Por ejemplo, un Estado tiene la obligación fundamental, derivada de los derechos a la vida, la alimentación adecuada y la salud, de garantizar que todas las personas sometidas a su jurisdicción no padezcan hambre. Estas obligaciones deben ser consideradas como imposiciones vinculantes, es decir, que con respecto a ellas no se aceptan soluciones de transacción.

En el contexto de los derechos humanos internacionales, la realización progresiva requiere el empleo de metas, indicadores y puntos de referencia con respecto a la realización de los derechos humanos. En resumen, con relación a cada derecho humano se determinará un conjunto de indicadores desglosados. Con relación a cada indicador se fijarán puntos de referencia (o metas) nacionales realistas y con indicación de plazos; de acuerdo con su derecho a participar, los pobres deben intervenir en la determinación de esos puntos de referencia. Si existen 10 indicadores relativos al derecho a la salud, se establecerán con relación a un Estado particular 10 puntos de referencia sobre la salud. A lo largo del tiempo el derecho a la salud en ese Estado se supervisará en función de esos puntos de referencia nacionales. Si se alcanzan los

“A condición de que un Estado esté adoptando todas las medidas razonables para la realización de los derechos que están sujetos a una realización progresiva – y a condición de que actúe con arreglo a sus obligaciones fundamentales –, el Estado cumplirá sus obligaciones dimanantes de la legislación relativa a los derechos humanos internacionales.”

puntos de referencia, se fijarán otros más ambiciosos. De esta forma, la realización progresiva del derecho a la salud se mide y vigila.

Es importante señalar que la realización progresiva de los derechos humanos y de la estrategia de reducción de la pobreza exige una supervisión eficaz por medio de metas, indicadores y

puntos de referencia nacionales. Además, los indicadores y los puntos de referencia son una condición previa esencial con respecto a otra característica fundamental de la aplicación de un enfoque de derechos humanos con miras a la reducción de la pobreza: la responsabilidad efectiva (que se ha examinado *supra*). Por último, se debe advertir que

el concepto de realización progresiva, que es un componente integrante de muchos derechos humanos, indica que la falta de cumplimiento de un derecho humano no significa forzosamente que un Estado esté incumpliendo sus obligaciones con respecto a los derechos humanos internacionales. A condición de que un Estado esté adoptando todas las medidas razonables para la realización de los derechos que están sujetos a una realización progresiva – y a condición de que actúe con arreglo a sus obligaciones fundamentales –, el Estado cumplirá sus obligaciones dimanantes de la legislación relativa a los derechos humanos internacionales. Examinamos brevemente estos asuntos en los párrafos siguientes.

Obligaciones fundamentales y umbrales mínimos internacionales

Aunque las normas internacionales relativas a los derechos humanos reconocen los conceptos de realización progresiva y disponibilidad de recursos, es necesario señalar que los Estados tienen también obligaciones de efecto inmediato. Por ejemplo, asumen la obligación inmediata de tomar por lo menos ciertas medidas para la realización de los derechos: “Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas, e ir dirigidas a la plena realización” de los derechos en cuestión³⁷. En otras palabras, un Estado no está autorizado a recurrir a la realización progresiva o a la disponibilidad de recursos como una excusa para no hacer nada.

“Aunque las normas internacionales relativas a los derechos humanos reconocen los conceptos de realización progresiva y disponibilidad de recursos, es necesario señalar que, los Estados tienen también obligaciones de efecto inmediato ... [y] una obligación fundamental de garantizar por lo menos los niveles esenciales mínimos de diversos derechos, con inclusión de los derechos a la alimentación y la vivienda adecuadas, la protección de la salud y la educación.”

Por otro lado, a pesar de la flexibilidad otorgada por el reconocimiento de la realización progresiva y de la disponibilidad de recursos, los Estados tienen una obligación fundamental de garantizar por lo menos los niveles esenciales mínimos de diversos derechos, con inclusión de los derechos a la alimentación y la vivienda adecuadas, la protección de la salud y la

³⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n.º 14 (derecho a la salud) (E/C.12/2000/4), párr. 30.

educación³⁸. Aunque análogas a los objetivos de desarrollo del milenio adoptados por la Asamblea General en el año 2000, las obligaciones esenciales son susceptibles de una mayor precisión. Por otro lado, mientras que la mayoría de estos objetivos tienen el marco temporal distante del año 2015, las obligaciones esenciales permiten la determinación de metas más inmediatas.

Las obligaciones esenciales desempeñan una función trascendental en relación con las estrategias de lucha contra la pobreza en dos sentidos. En primer lugar, cuando un Estado prepara su estrategia de reducción de la pobreza, las obligaciones esenciales suministran el marco normativo básico en torno al cual se debería elaborar la estrategia. Si una estrategia no refleja esas obligaciones esenciales, es incompatible con las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado. En segundo lugar, cuando se agrupan, las obligaciones esenciales de diferentes derechos humanos establecen un umbral mínimo internacional que todas las estrategias deberían respetar. Significativamente corresponde a todos cuantos están en condiciones de prestar asistencia (por ejemplo, los Estados desarrollados y las organizaciones internacionales) proporcionar ayuda y cooperación internacionales para que los Estados en desarrollo puedan cumplir sus obligaciones esenciales y alcanzar el umbral mínimo internacional³⁹.

En conclusión, observamos que la integración de los derechos humanos en estrategias de reducción de la pobreza requiere la aclaración de las obligaciones esenciales – y, por tanto, el umbral mínimo internacional – que se derivan de los derechos que están sometidos a una realización progresiva.

Asistencia y cooperación internacionales

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas⁴⁰ afirma repetidas veces los principios gemelos de la equidad mundial y la responsabilidad compartida. Por ejemplo: “Los problemas mundiales deben abordarse de manera tal que los costos y las cargas se distribuyan con justicia, conforme a los principios fundamentales de la equidad y la justicia social. Los que sufren, o los que menos se benefician, merecen la ayuda de los

³⁸ *Ibid.*, Observaciones generales n.º 3 (naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes), n.º 12 (derecho a una alimentación adecuada), n.º 13 (derecho a la educación) y n.º 14 (derecho a la salud).

³⁹ Por ejemplo, véase Observación general n.º 14 (nota 37 *supra*), párr. 45; también la declaración sobre la pobreza del Comité (nota 5 *supra*), párrs. 15 a 18.

⁴⁰ Resolución 55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000.

más beneficiados”. La Declaración insiste: “No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos”. Y añade: “Resolvemos, en consecuencia, crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”. Uno de los objetivos de desarrollo del milenio es “fomentar una asociación mundial para el desarrollo”.

Según el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. La Declaración sobre el derecho al desarrollo está inspirada por una convicción similar: “Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo”⁴¹. Además, el concepto de un deber de cooperación internacional está recogido en tratados de derechos humanos internacionales vinculantes, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño⁴².

Existe en la actualidad un reconocimiento universal de que la reducción eficaz de la pobreza exige una acción internacional. Como dice el *Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000*: “Los derechos humanos y el desarrollo humano no pueden hacerse realidad a escala universal sin una acción internacional más enérgica, especialmente para apoyar a los países y pueblos en desventaja y para compensar las desigualdades y la marginación en aumento a escala mundial”⁴³. Y continúa: “La ayuda, la mitigación de la deuda, el acceso a los mercados, el acceso a las corrientes financieras privadas y la estabilidad de la economía mundial son necesarios para la plena realización de los derechos en los países en desarrollo más pobres y menos adelantados”.

El Banco Mundial advierte en términos similares lo siguiente: “Hay muchas esferas que requieren una actuación de alcance mundial – sobre todo por parte de los países industriales – para que los países pobres y la población necesitada del mundo en desarrollo progresen

⁴¹ Resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986, art. 3, párr. 3.

⁴² Artículos 2, párr. 1, 11, párr. 2, 15, párr. 4, 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículos 4, 17 b, 24, párr. 4, y 28, párr. 3, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁴³ PNUD, *op. cit.* (nota 12 *supra*), pág. 12.

realmente. La solución estará, en parte, en prestar atención mayor al alivio de la deuda, y en la decisión paralela de conseguir que la cooperación para el desarrollo basada en la ayuda sea más eficaz. Igualmente importantes serán las iniciativas que se puedan adoptar en otras esferas – el comercio, las vacunas o las medidas para salvar la brecha informática y en materia de conocimientos que separa a unos países de otros – y que pueden convertirse en factores de oportunidad, potenciamiento y seguridad para los pobres”⁴⁴.

En estas circunstancias todos los Estados deben adoptar una estrategia internacional de reducción de la pobreza. En ese sentido, un Estado desarrollado no debe únicamente formular una estrategia de reducción de la pobreza en relación con la pobreza dentro de su jurisdicción nacional, sino que debe también disponer de una estrategia para reducir la pobreza más allá de sus fronteras. Análogamente, la estrategia nacional de reducción de la pobreza de un país en desarrollo es incompleta sin un capítulo sobre las medidas internacionales que adoptará para mejorar su estrategia nacional.

Antes de formular algunas observaciones preliminares sobre estas cuestiones, un aspecto clave de aplicación general es que la cooperación

“La asistencia y la cooperación internacionales incluyen también la obligación de colaborar activamente en favor de un sistema equitativo de comercio multilateral, de inversiones y financiero que propicie la reducción y eliminación de la pobreza.”

internacional no consiste sólo en prestar asistencia técnica y financiera. La asistencia y la cooperación internacionales incluyen también la obligación de colaborar activamente en favor de un sistema equitativo de comercio multilateral, de inversiones y financiero que propicie la reducción y eliminación de la pobreza. Observamos asimismo que las ideas brevemente

indicadas en los párrafos siguientes coinciden con la idea de un “pacto de desarrollo” que se está actualmente examinando en el contexto de la cooperación internacional para el desarrollo.

⁴⁴ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, pág. 13.

Estados desarrollados

Al formular sus estrategias internacionales de reducción de la pobreza, los Estados desarrollados deben:

- a) Tener en cuenta sus deberes internacionales con respecto a los derechos humanos de prestar asistencia y cooperación internacionales, los compromisos que han contraído en las últimas conferencias mundiales y los objetivos de desarrollo del milenio;
- b) Adoptar medidas para garantizar la aplicación coherente y compatible de estas obligaciones en todos sus procesos de adopción de políticas internacionales. Por ejemplo, los responsables de la política exterior, las finanzas y el comercio que representan al Estado en las negociaciones internacionales sobre estos asuntos deben entender y respetar los deberes de cooperación internacional del Estado; al igual que los representantes del Estado encargados de las políticas y los proyectos de las instituciones de Bretton Woods;
- c) Velar por que, de conformidad con la meta de las Naciones Unidas, su asistencia para el desarrollo no sea inferior al 0,7% del PIB; deben examinar también meticulosamente la calidad de su asistencia al desarrollo, el apoyo a los proyectos de desarrollo relacionados con los derechos humanos y la ayuda a los Estados en desarrollo para que cumplan sus obligaciones esenciales y alcancen el umbral mínimo de realización de los derechos humanos establecido en los tratados internacionales;
- d) Asegurarse de que las actividades comerciales de las que un Estado es directamente responsable, como los organismos de crédito a la exportación (organismos estatales que otorgan garantías financieras a empresas que funcionan en el extranjero) se conformen a las normas de los derechos humanos internacionales;
- e) Adoptar medidas razonables para garantizar que las operaciones en el extranjero de las empresas que tienen su sede en su jurisdicción respeten las obligaciones internacionales de los derechos humanos tanto del Estado de origen como del Estado de acogida.

Estados en desarrollo

Como observa el Banco Mundial: “Las personas y los países pobres deberían intervenir más en los foros internacionales para conseguir que las prioridades, acuerdos y normas internacionales – por ejemplo, en relación con el comercio y los derechos de propiedad intelectual – respondan a sus necesidades e intereses”⁴⁵. El PNUD está de acuerdo en que “es necesario aumentar la capacidad de los países en desarrollo para negociar acuerdos comerciales mundiales y regionales, lo cual representa otra esfera importante de la asistencia para el desarrollo”⁴⁶.

La necesidad de asistencia abarca, aunque no exclusivamente, la negociación de acuerdos comerciales y de propiedad intelectual. Comprende todas las esferas de negociación multilateral y bilateral que repercuten en las necesidades e intereses de los pobres y de los países pobres. Se extiende asimismo a la capacidad de los Estados en desarrollo para negociar, sobre una base equitativa, con las empresas transnacionales, cuyos recursos a veces superan a los recursos de que dispone un Estado. Se debe igualmente contar con asistencia técnica para ayudar a los Estados a establecer marcos reguladores adecuados para el sector privado, con inclusión de las empresas transnacionales, sin poner en peligro su ventaja comparativa.

Por lo tanto, el capítulo de la acción internacional en la estrategia de reducción de la pobreza de un Estado en desarrollo debe destacar la necesidad de un incremento de la capacidad para poder:

- a) participar con mayor eficacia en negociaciones bilaterales, multilaterales y empresariales que guarden relación con la incidencia de la pobreza en su jurisdicción;
- b) regular el sector privado, con inclusión de las empresas transnacionales, con miras a lograr la conformidad con las obligaciones de derechos humanos internacionales del Estado, especialmente las que repercuten en la reducción de la pobreza.

Otras innovaciones conceptuales

Brevemente, la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza se ve facilitada por las recientes innovaciones

⁴⁵ *Ibíd.*, pág. 14.

⁴⁶ PNUD, *op. cit.* (nota 21 *supra*), pág. 10.

conceptuales que han profundizado nuestra comprensión de los derechos humanos y las obligaciones que dimanen de ellos. A continuación señalamos dos de estas innovaciones conceptuales.

En primer lugar, en la actualidad se entiende que las obligaciones derivadas de derechos concretos pueden analizarse por referencia a los deberes de respetar, proteger y cumplir. Por ese motivo, en relación con el derecho a la protección de la salud, el deber de respetar exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho a la salud; el deber de proteger requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el derecho a la salud; y el deber de cumplir exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas y de otra índole adecuadas para la plena realización del derecho a la salud⁴⁷.

En segundo lugar, los derechos humanos contienen obligaciones de comportamiento y de resultados. La obligación de comportamiento exige medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de un derecho particular. En el caso del derecho a la salud, por ejemplo, la obligación de comportamiento podría entrañar la adopción y aplicación de un plan de acción para reducir la mortalidad materna. La obligación de resultados impone a los Estados la obligación de lograr metas concretas para satisfacer una norma particular. Con respecto al derecho a la salud, por ejemplo, la obligación de resultados exige la reducción de la mortalidad materna a niveles convenidos en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing de 1995 y en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de 2000⁴⁸.

Instrumentos conceptuales como éstos – los deberes de respetar, proteger y cumplir y las obligaciones de comportamiento y de resultados – promueven la integración eficaz de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza al dilucidar la índole y el alcance de las obligaciones relativas a los derechos humanos. Una mayor claridad acerca de las obligaciones de los derechos humanos ayuda a los tenedores de deberes a identificar las medidas necesarias para cumplir con sus obligaciones; al tiempo que les permite mejorar la responsabilidad de su actuación.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general n.º 14 (nota 37 *supra*), párrs. 33 a 37.

⁴⁸ *Ibid.*, Observación general n.º 3, párr. 1.

CONCLUSIÓN

Existe una estrecha correspondencia entre “las realidades de los pobres”, tal como se especifican en *Voices of the Poor* y otros estudios sobre la pobreza, y el marco normativo internacional de los derechos humanos. Por ese motivo, la atención a los derechos humanos contribuirá a lograr que las preocupaciones fundamentales de los pobres pasen a ser, y sigan siendo, las preocupaciones fundamentales de las estrategias de reducción de la pobreza. La integración de los derechos humanos en esas estrategias garantiza que los conceptos y método señalados en este documento están a disposición de las políticas de lucha contra la pobreza.

La idea esencial subyacente a la adopción de un enfoque de derechos humanos con relación a la reducción de la pobreza es que las políticas e instituciones que tienen por finalidad la reducción de la pobreza se deben basar explícitamente en las normas y los valores establecidos en la legislación internacional sobre los derechos humanos. Ya sea explícita o implícitamente, las normas y los valores conforman las políticas y las instituciones. El enfoque de los derechos humanos ofrece un marco normativo explícito, a saber, el de los derechos humanos internacionales. Apuntalados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales constituyen un marco normativo imperativo para la formulación de políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza.

Uno de los motivos por el que este marco es imperativo en el contexto de la reducción de la pobreza es que las normas y los valores consagrados en él tienen la capacidad de dar poder a los pobres. En la actualidad se reconoce ampliamente que una reducción de la pobreza eficaz no es posible sin que se otorgue poder a los pobres. El enfoque de los derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza trata en lo esencial de ese otorgamiento de poder.

La forma fundamental en la que se produce esa entrega de poder es mediante la introducción del propio concepto de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, la razón fundamental de la reducción de la pobreza ya no procede simplemente del hecho de que los pobres tienen necesidades, sino también de que tienen derechos, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas por parte de otros. La reducción de la pobreza pasa a ser así algo

más que caridad, más que una obligación moral, y se convierte en una obligación jurídica. Este reconocimiento de la existencia de derechos jurídicos de los pobres y de obligaciones jurídicas de los demás hacia ellos es el primer paso hacia el pleno ejercicio de los derechos.

ANEXO

PROYECTO DE DIRECTRICES SOBRE LA INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

I. Antecedentes

A raíz de una solicitud presentada al Alto Comisionado para los Derechos Humanos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en agosto del año 2001, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos elaboró un proyecto de directrices sobre integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. El objetivo a corto plazo del proyecto consiste en proporcionar a los gobiernos, los organismos de desarrollo y otros profesionales que participan en el diseño, la aplicación y la vigilancia de las estrategias de reducción de la pobreza unas directrices funcionales. El objetivo a largo plazo consiste en mejorar la eficacia y la sostenibilidad de las estrategias de reducción de la pobreza. Para realizar esta labor, el Alto Comisionado contrató a los tres consultores siguientes: los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani, con conocimientos especializados en derechos económicos, sociales y culturales; derechos civiles y políticos; y economía del desarrollo, respectivamente.

II. Proceso

El proyecto tiene dos fases. La **primera fase** se está llevando actualmente a cabo.

- Después de la elaboración de un marco conceptual, se han celebrado amplias consultas con especialistas en la pobreza del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los organismos de desarrollo (PNUD, UNICEF), los gobiernos y la sociedad civil.
- Un primer proyecto de las directrices fue examinado a puerta cerrada por un seminario de expertos organizado en junio de 2002. Un segundo proyecto fue concluido a continuación por los consultores (disponible en www.ohchr.org).

El objetivo de la **segunda fase** será experimentar el proyecto de directrices. Un resultado importante de la fase de experimentación será la revisión de las mismas. La fase de experimentación incluirá cuatro componentes:

- La sensibilización sobre el proyecto de directrices;
- Consultas de fondo con expertos en derechos humanos, con inclusión de órganos de tratados, relatores especiales y oficiales sobre el terreno, y profesionales del desarrollo;
- Puesta a prueba sobre el terreno;
- Revisión del proyecto de directrices.

III. Contenido

El proyecto de directrices se divide en tres secciones. En la sección I se establecen los principios básicos de un enfoque de derechos humanos que debe inspirar el proceso de formulación de una estrategia de reducción de la pobreza (por ejemplo, identificación de los pobres, participación, otorgamiento de poder, no discriminación, marco nacional e internacional de derechos humanos). La sección II expone el enfoque de los derechos humanos para definir el contenido de una estrategia de reducción de la pobreza. Determina, con respecto a cada derecho pertinente para la reducción de la pobreza (alimentación, salud, educación, vivienda, empleo, seguridad personal, intimidad, derechos políticos y libertades), los principales elementos de una estrategia para realizar ese derecho. Los derechos se clasifican aquí en dos amplios encabezamientos: “nacional” e “internacional”, en función del nivel al que se tengan que adoptar las medidas. La sección III especifica cómo el enfoque de los derechos humanos puede orientar los aspectos de seguimiento y responsabilidad de las estrategias de reducción de la pobreza. Al igual que los principios examinados en la sección I, la responsabilidad es también uno de los principios básicos de un enfoque de derechos humanos en relación con la reducción de la pobreza.

