



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/43
2 de marzo de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
62º período de sesiones
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

**Informe presentado por el Experto independiente,
Sr. Arjun Sengupta***

* Este documento se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.

Resumen

En el presente informe, el Experto independiente sigue analizando la relación entre los derechos humanos y la extrema pobreza y trata de mostrar el claro valor añadido derivado de considerar la extrema pobreza como una violación o denegación de los derechos humanos.

En la sección I, el Experto independiente describe el valor añadido al abordar el desarrollo por lo que se refiere al desarrollo humano, y al hacer de la eliminación de la pobreza un objetivo explícito del desarrollo económico.

En la sección II, explica que considerar la extrema pobreza como una privación de los derechos humanos aporta más valor a los esfuerzos de lucha contra la extrema pobreza, haciendo de su erradicación un objetivo social que se impone sobre otros objetivos políticos. El Experto independiente aduce que, además de apelar al derecho moral a una vida digna, cabe invocar obligaciones jurídicas, ya que la pobreza puede asimilarse a la privación de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales pertinentes.

En la sección III, el Experto independiente subraya que una ventaja clara de ocuparse de la extrema pobreza consiste en que así se reduce el número de personas afectadas a una porción manejable de la población, y se centra en la necesidad de dar prioridad a los más pobres de entre los pobres.

En cuanto a la distinción entre los derechos básicos que un Estado debe aplicar inmediatamente y los derechos que se pueden hacer efectivos en forma progresiva, el Experto independiente propone que se aborde la eliminación de las condiciones de extrema pobreza como una obligación básica que debe realizarse inmediatamente y que se le dé una prioridad alta, igual que a los demás objetivos de derechos humanos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	4
I. VALOR AÑADIDO DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DEL DESARROLLO	11 - 25	6
II. LA POBREZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	26 - 47	10
III. EL CONCEPTO DE EXTREMA POBREZA	48 - 69	16
IV. CONCLUSIÓN	70	22

INTRODUCCIÓN

1. En la resolución 1998/25, aprobada en su 54º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos estableció el mandato del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. De 1998 a 2004 lo ejerció la Sra. A. M. Lizin (Bélgica). La Comisión, en su 60º período de sesiones prorrogó el mandato dos años y designó al Sr. Arjun Sengupta (India) como nuevo titular. El Sr. Sengupta presentó su primer informe (E/CN.4/2005/49) a la Comisión en su 61º período de sesiones, y ésta en virtud de su resolución 2005/16, reconfirmó el mandato del Experto independiente según lo dispuesto en las resoluciones 1998/25 y 2004/23 y le invitó además "a que preste atención especial a las experiencias concretas de participación de las personas que viven en la extrema pobreza en las decisiones políticas y en el proceso de adopción de decisiones" y a que "siga centrándose en los diversos aspectos de la relación entre los derechos humanos y la extrema pobreza" (párrs. 11 y 12).

2. Desde finales de los años ochenta, cuando el sistema de las Naciones Unidas empezó a examinar la cuestión de la extrema pobreza como un problema de derechos humanos, cada vez está más reconocido el efecto negativo de la pobreza, sobre todo la extrema, en la capacidad de las personas para disfrutar de los derechos humanos y libertades básicos. En 1987, en el 43º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, el Padre Wresinski, fundador de ATD Cuarto Mundo, abogó por una intervención centrada en la extrema pobreza y por la integración de los pobres en un estudio que debía realizarse para analizar y definir las relaciones entre los derechos humanos y la extrema pobreza. Posteriormente, en 1989, en su 45º período de sesiones la Comisión de Derechos Humanos trató por primera vez la extrema pobreza como tema independiente, afirmando que "la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y, en consecuencia, exigen la adopción de medidas urgentes para eliminarlas en los planos nacional e internacional" (resolución 1989/10).

3. En 1996, Leandro Despouy, Relator Especial de la Subcomisión, presentó su informe final sobre la cuestión de la extrema pobreza y los derechos humanos (E/CN.4/Sub.2/1996/13), aclarando el modo en que los distintos tipos de privaciones se refuerzan entre sí y forman un círculo vicioso de pobreza. En 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicó una declaración sobre la pobreza, definiéndola como "la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad" y "una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales" (E/C.12/2001/10).

4. En su primer informe a la Comisión en 2005 (E/CN.4/2005/49), el Experto independiente se basó en los trabajos anteriores sobre la relación entre la extrema pobreza y los derechos humanos, incluidos los de la antigua titular del mandato, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y las conferencias mundiales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995. A partir del abundante material disponible, el Experto independiente propuso una definición de la extrema pobreza como un fenómeno que incluye la escasez de ingresos (inferiores a un nivel mínimo que cubre apenas las necesidades básicas), la falta de desarrollo humano (privaciones en materia de alimentos, salud, educación, vivienda y seguridad social, necesarios para el desarrollo humano), y la exclusión

social (estar marginado, discriminado y apartado en las relaciones sociales), que abarcan los conceptos de precariedad y de falta de capacidad.

5. En su primer informe, el Experto independiente explica la relación entre la realización de los derechos humanos y la extrema pobreza, y lo importante que es abordar el problema de la extrema pobreza mediante programas basados en los derechos humanos. También formula sugerencias generales sobre programas concretos para mejorar las condiciones de vida de los pobres, quienes se ven afectados por la escasez de ingresos y la falta de desarrollo humano, y quedan más excluidos de la participación en la interacción social, centrándose en la situación de las mujeres. Destaca especialmente un tipo de programa que puede tener una notable repercusión en la erradicación de la extrema pobreza: la creación de empleo, en particular para los segmentos más pobres de la sociedad que residen en las zonas rurales y urbanas y, esencialmente, en el sector no estructurado.

6. Desde la presentación de su primer informe, el Experto independiente ha emprendido diversas actividades. Celebró consultas con representantes del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI) durante una misión a Washington del 7 al 11 de marzo de 2005. Las reuniones giraron en torno al posible papel de las instituciones financieras internacionales en la integración de los derechos humanos en las actividades de reducción de la pobreza, en particular mediante los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. El Experto independiente también ha estudiado distintas áreas de convergencia entre la labor de las instituciones financieras internacionales y los derechos humanos y un planteamiento de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos. Concretamente, examinó la perspectiva del Banco Mundial con respecto a la equidad, el tema del Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2006, y los aspectos del análisis del impacto social y la reducción de la pobreza relativos a los derechos humanos. Las reuniones con el FMI y el Banco Mundial fueron alentadoras y pusieron de manifiesto cierta disposición a integrar y a tener en cuenta los derechos humanos. El Banco Mundial estaba muy avanzado en este sentido. En las reuniones con el Banco Mundial se observó la convergencia del trabajo y del enfoque de varios departamentos con el planteamiento basado en los derechos humanos y se adelantaron sugerencias concretas acerca de las esferas en que se podía reforzar el vínculo con los derechos humanos y con un planteamiento de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos.

7. El Experto independiente también se reunió con representantes del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Ginebra en marzo, junio y julio de 2005 para examinar la experiencia de estas organizaciones en el ámbito de la exclusión social y la relación entre la extrema pobreza, la exclusión social y el empleo. Los puntos de vista de las tres organizaciones coinciden con respecto a la importancia crucial del empleo para la reducción de la pobreza. Según demuestra la OIT en una serie de informes y estudios recientes, el principal obstáculo para la reducción de la pobreza no es un desempleo elevado sino una productividad baja. El *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005* indica que 1.400 millones de trabajadores de todo el mundo están presos en la trampa de los trabajadores pobres, y sobreviven, ellos y sus familias, con menos de 2 dólares diarios. Los representantes de la OIT observaron que era necesario impulsar la productividad garantizando el acceso a los mercados y que las políticas de los Estados debían centrarse en la situación de las personas que viven en la extrema pobreza.

8. Del 24 de octubre al 4 de noviembre de 2005, el Experto independiente efectuó su primera misión oficial a un país, los Estados Unidos de América. En el informe sobre la misión se observa que la extrema pobreza no es sólo un problema de los países en desarrollo, sino un fenómeno que se encuentra en casi todos los países. Los Estados Unidos son uno de los países más ricos del planeta, pero también tienen una de las mayores incidencias de pobreza económica entre las naciones industrializadas ricas. El informe de la misión se presenta a la Comisión como adición al presente informe.

9. En este informe, el Experto independiente sigue estudiando la relación entre los derechos humanos y la extrema pobreza, mostrando el evidente valor añadido que se deriva de considerar la extrema pobreza como una violación o denegación de los derechos humanos.

10. Basándose en sus conclusiones, el Experto independiente recomienda que la Comisión de Derechos Humanos apruebe la siguiente resolución/declaración:

"Debe considerarse la extrema pobreza como una denegación de los derechos humanos básicos, y todos los Estados, cooperando directa o indirectamente entre sí, deben tomar medidas urgentes para erradicarla de la faz de la tierra, como obligación básica que deben cumplir con efecto inmediato. Para ello, cada Estado debe identificar un pequeño porcentaje (inferior al 10%) de su población como el grupo más vulnerable afectado por la extrema pobreza, que es una combinación de la pobreza de ingresos y de desarrollo humano y con la exclusión social. Toda persona que pertenezca a este grupo sufre de todas estas privaciones o está más gravemente afectada por alguna de ellas. La situación puede resolverse con la realización del nivel mínimo de algunos de los derechos reconocidos en los pactos internacionales. El costo que entrañe la realización de tales derechos, en lo que se refiere a los recursos y las modificaciones necesarias de los sistemas jurídico e institucional deberán asumirlo todos los Estados, haciéndolo primar sobre otras demandas que reciban y adoptando todas las medidas de cooperación internacional necesarias para ayudar a cualquier Estado que se esfuerce al máximo en erradicar las condiciones de la extrema pobreza."

I. VALOR AÑADIDO DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DEL DESARROLLO

11. En los últimos años el concepto de extrema pobreza ha adquirido amplia aceptación en las publicaciones sobre desarrollo y en las políticas internacionales. En la mayoría de los discursos sobre el desarrollo queda patente que la erradicación de la extrema pobreza ha sido aceptada a nivel universal como objetivo de todas las políticas nacionales e internacionales, por todas las autoridades estatales y los organismos internacionales. En el mundo actual de prosperidad, crecimiento y progreso tecnológico, la existencia de la extrema pobreza se considera una afrenta a los valores morales universales, especialmente porque podría erradicarse mediante una ligera redistribución de la riqueza y la renta mundiales. Si el mundo fuera algo más racional y los gobiernos que rigen a las distintas naciones cooperaran un poco más entre sí y estuvieran

dispuestos a coordinar sus acciones, podrían eliminar efectivamente de la faz de la tierra las situaciones de pobreza extrema¹.

12. A pesar de lo anterior, la pobreza, y sobre todo la extrema pobreza, sigue azotando al mundo. ¿Qué se puede hacer para cambiar la situación? ¿Cómo se puede persuadir a los responsables de las decisiones y a las autoridades políticas mundiales de que actúen en la práctica para realizar el objetivo moral elemental de eliminar la pobreza, que parecían haber asumido, al menos en sus manifestaciones y discursos públicos? Para tratar de responder a estas preguntas se presenta el concepto de extrema pobreza bajo el prisma de los derechos humanos.

13. Hay muchas maneras distintas de definir la extrema pobreza, pero la definición utilizada por el Experto independiente en su primer informe se basó en la definición anterior de extrema pobreza como "precariedad". Esta definición combinaba los conceptos de pobreza de ingresos y de desarrollo humano y la exclusión social. Puede demostrarse que esta definición es la que mejor se puede entender como una denegación o violación de los derechos humanos que impondría a todos los agentes de la sociedad nacional y la comunidad internacional la obligación de intervenir políticamente para erradicar efectivamente todas las formas de extrema pobreza. Definida así, la extrema pobreza aporta un claro valor añadido al concepto de pobreza analizado en las publicaciones. La extrema pobreza no es sólo una cuestión de gravedad e intensidad de la pobreza; es un concepto que añade implicaciones políticas que no están recogidas plenamente en el concepto tradicional de pobreza.

14. En las publicaciones sobre la economía del desarrollo, la idea de que la eliminación de la pobreza es el objetivo básico de la política de desarrollo de por sí, añadía valor al concepto vigente de desarrollo. En los años cincuenta y sesenta, el desarrollo se consideraba básicamente como un aumento del ingreso per cápita de un país. Aunque desde el comienzo de la filosofía del desarrollo hubo economistas y políticos que consideraban que era un proceso de mejora del bienestar de la población de un país, se consideraba el ingreso per cápita un indicador sustitutivo de los distintos elementos del bienestar. Por consiguiente, su crecimiento se entendía como una mejora del bienestar. Una variable como el ingreso, de carácter esencialmente instrumental, que propiciaba distintos aspectos del bienestar como estar bien alimentado, gozar de buena salud, recibir educación, y disponer de vivienda decorosa, a menudo se tomaba como variable sustantiva, convirtiéndose en un objetivo en y por sí misma. Las políticas de desarrollo se formulaban con el objetivo principal de conseguir la máxima tasa de crecimiento del PIB o la renta nacional. El crecimiento de la población se consideraba en gran medida exógeno, independiente de las políticas económicas.

15. Es cierto que un crecimiento constante del ingreso per cápita es una condición necesaria para mejorar todos los demás componentes del bienestar, pero no es suficiente, sobre todo si se considera que algunos elementos como la buena salud y la buena educación son más importantes o más urgentes que otros. Una política orientada a obtener el máximo crecimiento del ingreso no tiene en cuenta el problema de la distribución de los ingresos ni la asignación de recursos a las

¹ Thomas Pogge has estimated that the cost of lifting all the world's poor above the poverty line would be roughly 1 per cent of the world's GDP, based on data from 2002. Today, with a much larger world GDP, the cost would be even less. See T. Pogge, "World Poverty and Human Rights" in *Ethics & International Affairs*, vol. 19, No. 1 (Spring 2005).

esferas que presenten un interés social mayor que su valor de mercado. Por ejemplo, los beneficios derivados de la educación primaria, en especial en las zonas rurales, pueden ser socialmente mucho más valiosos que el precio que esté dispuesta a pagar la población que la recibe. Por consiguiente en una economía de mercado, aunque hubiera un gran crecimiento de la renta, la expansión de la educación primaria o los salarios pagados a los maestros serían muy inferiores a lo que resultaría más conveniente en cuanto a valoración social. Habrá que adoptar políticas específicas de intervención en los mercados para reasignar recursos o redistribuir ingresos, incluso en una economía de crecimiento rápido. Una política basada únicamente en alcanzar el máximo crecimiento de la renta no servirá para incrementar al máximo el bienestar de las personas.

16. Durante varios años, especialmente en los sesenta y los setenta, esta preocupación por los aspectos del bienestar, que no podía resolverse con un crecimiento mayor del PIB, se solucionaba mediante la asignación específica de fondos y la provisión de bienes y servicios con el fin de conciliar la estructura de las actividades económicas con la demanda y la oferta global para completar la política de potenciación del crecimiento económico. El Programa de Necesidades Mínimas del Banco Mundial y el servicio de ajuste estructural del FMI son ejemplos de políticas en las que el desarrollo económico todavía se consideraba equivalente al crecimiento del PIB, que incluían políticas específicas, sin detracer del potencial de crecimiento a largo plazo.

17. Sólo con la aparición de publicaciones sobre desarrollo humano empezó a apartarse el aumento de la renta de su función de objetivo característico del desarrollo y quedó relegado a su función de instrumento de promoción del desarrollo. La mejora del bienestar se consideró desarrollo humano, medido en función de logros en materia de acceso y disponibilidad de ciertos bienes y servicios básicos para todas las personas, como alimentos, salud, educación, el bienestar de las mujeres y los niños, y la seguridad social. Se elaboraron indicadores que representaban los distintos elementos del desarrollo humano, y el Informe sobre el desarrollo humano, del PNUD, incluía los datos correspondientes de todos los países del mundo, clasificándolos de acuerdo con la situación del desarrollo humano, como promedio de los distintos indicadores. En estas operaciones, el PNUD y luego otras instituciones nacionales e internacionales, debían seleccionar cuidadosamente los distintos elementos del desarrollo, y las variables que los representaban, de acuerdo con los datos disponibles y la calidad de éstos en los distintos países. Por ejemplo, la esperanza de vida y la mortalidad infantil se utilizaban como indicador de la mejora de la salud; o las tasas de alfabetización y de deserción escolar como indicador de la educación. Asimismo, se utilizaban otras variables para representar distintos elementos del desarrollo humano en distintos países.

18. En la elaboración del índice de desarrollo humano, el PNUD siguió empleando la renta como indicador de todos los elementos del bienestar que no podían plasmarse en un índice concreto basado en los datos disponibles sobre un país. Se indicaba claramente que se utilizaba la renta por comodidad y como indicador sustitutivo de otras variables sustantivas, que eran los elementos constitutivos del bienestar. La función de la renta no era un objetivo en sí misma; sólo representaba otros elementos constitutivos del bienestar, de los que era un medio o instrumento.

19. En este sentido, concebir el desarrollo económico como desarrollo humano supuso un valor añadido con respecto a las publicaciones sobre desarrollo anteriores. La política que se debería adoptar para promover el desarrollo económico como desarrollo humano tenía que ser muy distinta de las que tendían a potenciar el crecimiento del PIB. Deben atenderse las necesidades de sectores concretos, como aumentar la esperanza de vida, proporcionar alimentos, reducir la mortalidad infantil o extender la alfabetización, la educación primaria y proteger la escolarización, entre otras cosas. Todo ello obligará a crear instituciones específicas y a velar por la participación en el desarrollo a nivel popular, lo que exigirá cambios importantes en la organización de distintos países y en las actuales estructuras de sus actividades e instituciones económicas. Éstas serían muy distintas de las políticas que incrementarían la tasa de crecimiento económico, como aumentar la tasa de ahorro, atraer el ahorro extranjero para completar el ahorro interno, aumentar la tasa de inversión interna, atraer inversión extranjera directa y mejorar la tecnología. Por un tiempo se hizo más hincapié en la liberalización de las fuerzas del mercado y la apertura al comercio y la inversión exteriores para facilitar el pleno funcionamiento de la competencia, aumentar la eficiencia de la producción y el crecimiento económico.

20. Aunque las políticas de promoción del desarrollo humano difieren mucho de las destinadas a aumentar el crecimiento económico, unas y otras no se contraponen necesariamente. El crecimiento del ingreso desempeña una función instrumental importante en la promoción de los distintos elementos del desarrollo humano, ya que todos ellos requieren que aumente la disponibilidad de ciertos bienes y servicios conexos y un acceso mejor, más amplio y equitativo a los mismos. En todo momento, el crecimiento de los recursos totales existentes en un país propicia una mayor disponibilidad de bienes y servicios y un mejor acceso a ellos, aunque no sea imposible lograr alguna mejora en ambos aspectos mediante la reasignación de los recursos disponibles entre los distintos usos. Básicamente es una cuestión empírica ya que el efecto de una variable instrumental sobre un objetivo depende del contexto de la economía y su gestión general de los recursos. En ciertos casos hasta un pequeño aumento de los ingresos puede influir sustancialmente en los objetivos; y en otros ni siquiera un gran aumento de los ingresos tiene efecto alguno.

21. En principio, para cumplir un objetivo no es necesario ni suficiente el aumento del ingreso, y todo dependerá de las políticas económicas suplementarias. Si se planean y se aplican políticas adecuadas, se pueden mejorar los resultados del desarrollo humano reasignando los recursos existentes, cambiando las instituciones vigentes y la gestión de recursos a distintos niveles de la economía. El aumento del ingreso facilitará la aplicación de tales políticas. Pero aunque no se produzca, en muchos casos, se puede lograr el objetivo simplemente mediante unas políticas adecuadas, y la reasignación de recursos en caso necesario.

22. El enfoque del desarrollo económico basado en el desarrollo humano no sólo relega el aumento de los ingresos a su función instrumental de ayuda a mejorar los distintos elementos que constituyen el desarrollo humano, sino que también destaca y subraya la función de las políticas económicas y el papel concomitante de las instituciones que las dictan, como el Estado y otras autoridades empresariales o no. Esto contradice el paradigma del desarrollo basado en la potenciación del crecimiento de los ingresos concebido como objetivo de desarrollo. En ese paradigma, se consideraba que la liberalización y la desreglamentación total de las fuerzas del mercado, nacionales e internacionales, era necesaria y suficiente para lograr el objetivo mediante la competencia y una mayor eficiencia de los recursos de repartición de mercados, de acuerdo con las ventajas comparativas.

23. La perspectiva del desarrollo humano, por el contrario, se fijaba sobre todo en la función instrumental de los mercados. Casi siempre la libre interacción de las fuerzas del mercado lograba la eficiencia y una producción máxima. Pero había casos de fallos del mercado en que podía ser necesaria una intervención externa a través de las políticas oportunas para corregirlos y permitir que los mercados cumplieran su papel con la mayor libertad posible. El éxito de estas políticas ha de juzgarse no en función del grado de libertad de los mercados sino en función del logro efectivo del objetivo de desarrollo humano, no en cuanto a un aumento del valor de la producción o de los ingresos, sino en la medida en que el aumento de los ingresos haya propiciado la realización del desarrollo humano.

24. Esta diferencia de perspectiva entre los dos enfoques se agudiza al introducir expresamente la eliminación de la pobreza como objetivo del desarrollo económico. La pobreza es el resultado de la grave desigualdad de la distribución de los ingresos y del desarrollo humano. Los pobres, en la mayoría de los países, no sólo están privados del nivel de ingresos que cubre apenas las necesidades básicas de subsistencia sino que también sufren carencia de educación, nutrición, esperanza de vida, salud, vivienda, saneamiento y otros elementos similares del desarrollo humano. La eliminación de la pobreza supone cambiar las pautas de distribución, lo que siempre exigirá intervenir en el mercado y reasignar recursos, al contrario que las simples políticas de potenciar al máximo el aumento de los ingresos.

25. Aunque varios países han registrado una reducción de los niveles de pobreza con un rápido crecimiento del PIB, las políticas necesarias para lograr estos objetivos son muy distintas y a veces chocan entre sí. Si la redistribución de los ingresos no empeorara, un aumento del PIB reduciría gradualmente el número de personas pobres con el tiempo. Pero si el aumento del PIB va acompañado de un aumento de las desigualdades, lo que sucede a menudo con la aceleración del crecimiento de los ingresos basada en los mercados, puede haber un incremento real de la pobreza. En este caso, habría que adoptar un programa bien planteado de redistribución de la renta, que implicará intervenciones en los mercados, bien en el aumento de la producción de los sectores que elevan los ingresos reales de los pobres o en la oferta de bienes y servicios, alimentos, salud, saneamiento o vivienda que incrementa el consumo real de los pobres. Obviamente, un proceso de desarrollo económico que tenga por principal objetivo la reducción de la pobreza habrá de basarse en una política de desarrollo que será mucho más que una política de aceleración del crecimiento económico mediante la incorporación de políticas de redistribución de la renta y la reestructuración de la producción.

II. LA POBREZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS

26. A pesar de que abordar el desarrollo económico desde el punto de vista del desarrollo humano aporta un claro valor añadido al discurso sobre el desarrollo, y apuntando al objetivo principal de eliminar la pobreza, cabe preguntarse: ¿qué valor añadido supone abordar la eliminación de la pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos? Se puede responder de dos maneras: a) en qué consiste el valor añadido al abordar el cumplimiento de un objetivo de derechos humanos, y b) de qué manera se puede describir la pobreza como una violación o privación de los derechos humanos y, por consiguiente, su eliminación como un objetivo de derechos humanos en sí mismo.

27. Cuando se admite que un objetivo de arreglo social es un derecho humano, todos los agentes de la sociedad deben considerar su cumplimiento como una obligación vinculante, que prima sobre los demás objetivos políticos. No todos los objetivos sociales pueden considerarse de derechos humanos y por ello debemos aplicar las que se pueden llamar pruebas de legitimidad y coherencia de Amartya Sen².

28. El objetivo social debe ser lo bastante importante para configurar las normas constitucionales de una sociedad como niveles de progreso, cuya realización legitimará la conducta de todos los agentes y autoridades, especialmente los del Estado. El objetivo debe ser además coherente, de manera que se puedan precisar las obligaciones o deberes que se deben cumplir y los agentes encargados de hacerlo. Si los objetivos se ajustan a las pruebas y la sociedad los reconoce mediante el debido proceso normativo, todos los miembros de la sociedad estarán obligados a cumplir los deberes que se les hayan asignado. Puede haber varios objetivos sociales distintos, pero la obligación de realizar los derechos humanos se impone sobre el resto. Las obligaciones son vinculantes para todos los agentes, en el sentido de que si uno de ellos no cumple las obligaciones prescritas, habrá un mecanismo de amonestación y sanciones, que dará lugar a las medidas correctivas o reparatorias oportunas. Si las obligaciones se incorporan en el ordenamiento jurídico interno, el mecanismo será legal, aplicado en los tribunales de justicia. Si los derechos están reconocidos en la normativa internacional de derechos humanos, los Estados Partes en los tratados estarán vinculados por dicha obligación.

29. Según se mencionó anteriormente, todos los agentes sociales tendrán la obligación de cumplir deberes específicos, pero las principales responsables serán las autoridades del Estado. A ellas incumbirá tomar las medidas oportunas para dar efecto a los derechos mediante intervenciones directas o la aplicación de normas y procedimientos y la aprobación de leyes específicas para inducir a los demás agentes a tomar las medidas adecuadas. Además de las autoridades estatales, todos los demás Estados y los miembros de la comunidad internacional que reconocen los derechos humanos tendrán la obligación de cooperar entre sí y de tomar las medidas que sean necesarias para realizar los derechos en todos los países que forman parte de la comunidad. Generalmente, los demás Estados y las instituciones internacionales prestarán asistencia y tomarán medidas complementarias para ayudar a las autoridades nacionales a realizar los derechos de sus ciudadanos. En ciertas situaciones, y siguiendo los procedimientos adecuados, otros Estados miembros de la comunidad internacional pueden reemplazar a las autoridades nacionales y ayudar directamente a los ciudadanos a realizar sus derechos si tales Estados incumplen sus obligaciones o actúan en contra de sus ciudadanos.

30. A tenor de la anterior descripción del reconocimiento de un objetivo social como derecho humano, debe quedar claro el importante paso adelante que para aliviar la pobreza, supondría poder definirla debidamente como una violación de los derechos humanos. En ese caso, el alivio de la pobreza equivaldría a reparar la infracción y a realizar los derechos. En primer lugar, las autoridades estatales de los países con población pobre tendrían la obligación de elaborar y aplicar políticas adecuadas para eliminar la pobreza. En segundo lugar, entre todos los posibles objetivos políticos, la eliminación de la pobreza debería recibir la máxima prioridad. En tercer

² These terms are based on Amartya Sen's description of human rights in his book, *Development as Freedom* (2000) and were included in my reports as independent expert on the right to development, specifically the first and second reports.

lugar, la comunidad internacional, los Estados donantes, las instituciones internacionales, las instituciones multilaterales y las empresas multinacionales tendrían que cooperar para que los Estados aplicaran programas contra la pobreza.

31. Básicamente, son las obligaciones derivadas de los derechos humanos cuya privación se reconoce como pobreza las que cambian la naturaleza del discurso sobre el desarrollo económico, convirtiendo la eliminación de la pobreza en un objetivo esencial. Dado que todos los agentes de la sociedad comparten la obligación de ayudar a realizar ese objetivo como derecho humano, la autoridad pública, en calidad de principal responsable, podría legítimamente reclamar la contribución y participación activas de todos o la mayoría de ellos y elaborar políticas adecuadas en materia de subvenciones fiscales y gastos. Rara vez pueden las autoridades del Estado declararse incapaces de aplicar las políticas, porque el Estado puede formular normas y promulgar leyes y reglamentaciones obligatorias para todos los miembros de la sociedad. Podrían englobar a organizaciones populares y elaborar programas de desarrollo participativo que tienen muchas más posibilidades de éxito que las políticas gestionadas burocráticamente, de arriba abajo. Para la mayoría de los países pobres siempre se podrían encontrar algunos programas viables de lucha contra la pobreza. Lo que falta en los países que no aplican ese tipo de programas es la voluntad política de las autoridades del Estado y su capacidad para integrar a los distintos organismos y a la población en un desarrollo participativo, a nivel comunitario.

32. La caracterización de las obligaciones de derechos humanos que las impone sobre las demás obligaciones relativas a las políticas sociales dándoles la máxima prioridad entre las medidas políticas implica que las autoridades deben soportar los desequilibrios entre los distintos grupos de interés que se benefician de todas sus intervenciones.

33. Dada la constante limitación de recursos, la dedicación a un objetivo mermará el logro de otros y, por consiguiente, generará la insatisfacción de los grupos de interés que los promovían. No es necesariamente el costo de los recursos lo que impide dar a la erradicación de la pobreza prioridad entre los distintos objetivos de un Estado. En comparación con el costo, los recursos y los esfuerzos necesarios para cumplir la mayoría de los objetivos de un Estado moderno, incluidos los militares, la seguridad interior y el mantenimiento de una burocracia excesiva a todos los niveles, además de atender la demanda de grupos especiales de interés, el gasto en el alivio de la pobreza sería a menudo bastante modesto y rara vez se creería excesivo para los medios de un país. La fuerza de los grupos de presión políticos que apoyan diversos objetivos determina las prioridades políticas de cada Estado. En consecuencia, la asignación de máxima prioridad a la erradicación de la pobreza sería un resultado directo del reconocimiento por el Estado de los derechos humanos y de su consideración de la pobreza como la privación de ellos. Aceptar la eliminación de la pobreza como objetivo de derechos humanos sienta la base para reorganizar las prioridades y solucionar las diferencias entre los distintos grupos de interés. Para poder aplicar efectivamente una política de erradicación de la pobreza mediante los recursos que sean necesarios haría falta un consenso social, de origen interno o de origen externo, derivado de la pertenencia a la comunidad internacional que ha aceptado la normativa de derechos humanos.

34. La obligación de los Estados Partes de aplicar programas de eliminación de la pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos modifica la naturaleza de la participación estatal en los arreglos económicos y sociales, y el Estado puede intervenir cuando sea necesario. En un régimen de derechos humanos, los Estados estarían sujetos a la vigilancia y el examen periódicos

de la sociedad civil y de las instituciones de derechos humanos. Ello entrañaría que todas las partes interesadas integraran la intervención del Estado en un mecanismo que garantizara la participación y el Estado debería rendir cuentas de sus acciones. Esta función del Estado es distinta de su tradicional rol dirigista. El Estado desempeña su función en calidad de parte en acuerdos sociales basados en los derechos humanos, en pie de igualdad con la sociedad civil y las organizaciones populares.

35. La obligación de la comunidad internacional de cooperar para facilitar la realización de los derechos humanos reforzará los argumentos a favor de abordar la eliminación de la pobreza como objetivo de derechos humanos, ya que aumentaría claramente la probabilidad de que se aplicaran políticas para eliminarla. Si esas políticas son técnicamente viables -y casi siempre pueden serlo-, la única razón de no poder aplicarlas sería que los grupos de interés dominantes en el país no estuvieran dispuestos a aceptar ni siquiera el pequeño sacrificio de sus intereses que les impondría la redistribución de recursos con el fin de ajustarse a la prioridad concedida a las políticas de eliminación de la pobreza. La comunidad internacional, al prestar asistencia y establecer normas propicias sobre el juego del comercio y las transacciones financieras, podría reducir la carga del ajuste en las políticas de Estado. A menudo esto bastaría para poner plenamente en práctica las políticas de eliminación de la pobreza si los Estados Partes interesados hicieran todo lo posible por aplicarlas.

36. Todas estas reflexiones deberían dejar patente el valor añadido derivado de tratar un objetivo social como derecho humano y el aumento de la probabilidad de lograrlo mediante el cumplimiento de las obligaciones que conlleva ese derecho. La segunda cuestión que se debe plantear ahora es de qué manera se puede describir la pobreza como privación de los derechos humanos o cómo se puede entender el alivio de la pobreza como un cumplimiento de los objetivos de derechos humanos.

37. No es muy difícil establecer la base conceptual de la argumentación siguiendo el enfoque basado en la capacidad propuesto por Amartya Sen, que explica la noción de desarrollo humano. Para Sen, el desarrollo es esencialmente una expansión de las capacidades, definiendo la capacidad como la posibilidad de una persona para llevar una vida libre o, en palabras de Sen, "la oportunidad de lograr valiosas combinaciones de funciones humanas; lo que una persona puede ser o hacer"³. Los indicadores del desarrollo humano representan distintos factores de esa capacidad, como la libertad de alimentarse bien y estar bien nutrido, de estar sano, educado y bien alojado.

38. Cuando se considera el desarrollo como desarrollo humano o la ampliación de las capacidades, sus objetivos se describen como libertades, que son objetivos universalmente aceptados en calidad de valores convenientes comparables a los derechos humanos. Sin embargo, ello no equipara automáticamente los objetivos del desarrollo con los derechos humanos. Hay varias etapas para que las "libertades" puedan ascender a "derechos". Como dice Sen "los derechos implican exigencias, planteadas concretamente a terceros que pueden cambiar las cosas " y "las libertades son básicamente características descriptivas de la situación

³ A. Sen, "Elements of a theory of human rights", in *Philosophy and Public Affairs*, vol. 32, No. 4, 2004, p. 332.

de las personas"⁴. La sociedad tiene que reconocer ciertas libertades de las que han de gozar todos sus miembros como un valor o norma fundamental, que les vinculan a la sociedad y que exigen en calidad de "derechos". Estas libertades han de ser universales, todos han de disfrutarlas por igual y sin discriminación. Según se expuso anteriormente, deben cumplir los criterios de "legitimidad" y "coherencia" y deben exigirse según los procedimientos "debidos", en un proceso "normativo" aceptado.

39. Las publicaciones sobre el desarrollo humano solían describir la pobreza como falta de capacidad o imposibilidad de librarse del hambre, la malnutrición, la mala salud, el analfabetismo o la ignorancia. Esta privación de la capacidad puede inducir condiciones de grave falta de "dignidad" entre las personas afectadas. Las condiciones de privación de dignidad humana son similares a las condiciones de privación de los derechos humanos, pero no son idénticas. Si se realizaran los derechos humanos las personas no carecerían de dignidad. Pero aunque no haya carencia de dignidad, no se puede afirmar que se han realizado los derechos humanos. Ni siquiera cuando la pobreza se considera una incapacidad o la falta de muchos tipos de libertad, puede asimilarse a las condiciones de privación de los derechos humanos.

40. Para poder calificarlas como privación de los derechos humanos, las libertades denegadas por la pobreza deben estar definidas como libertades exigidas en calidad de derechos humanos. Los derechos humanos considerados demandas éticas o derechos morales a las condiciones de una vida digna pueden llevarnos a pedir medidas adecuadas en una sociedad para resolver los problemas de la pobreza. La persuasión moral, el examen del público o la movilización de la sociedad civil a menudo pueden ejercer suficiente presión para que las autoridades responsables de las decisiones en la sociedad tomen las medidas oportunas. Sin embargo, para apelar a las "obligaciones legales", ha de identificarse la pobreza con la falta o privación de derechos humanos reconocidos "legalmente" en la normativa internacional de derechos humanos o en la legislación nacional.

41. También sucede que la realización de la mayoría de los derechos humanos reconocidos en la normativa internacional al respecto, en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, pueden considerarse condiciones básicas para una vida sin pobreza. Si se cumplen los derechos, como el derecho a la alimentación, la salud, la educación y a un nivel de vida adecuado, es difícil imaginar que una sociedad siga teniendo situaciones de pobreza. Naturalmente ello no significa que la pobreza deba definirse como la ausencia de derechos humanos, ya que ambos conceptos no son equivalentes. Si se realizan los derechos, puede no existir pobreza, pero, aunque no la haya en una sociedad, sí puede haber violación o denegación de alguno de los derechos humanos. En la medida en que siga siendo cierto que la realización de los derechos humanos reconocidos elimina las condiciones de pobreza, la sociedad puede concentrarse en un programa de alivio de la pobreza, como cumplimiento de los derechos humanos. Puede que ni siquiera sea necesario insistir por igual en el cumplimiento de todos los derechos humanos. Si se realizan todos los derechos, no habrá pobreza. Pero también es posible que al realizarse algunos, aunque no todos, se alivien las condiciones de pobreza.

⁴ Ibid, p. 328.

42. Por consiguiente, un programa eficaz de alivio de la pobreza en un país puede basarse en una política de realización de los derechos humanos según están reconocidos en los dos Pactos de la normativa internacional de derechos humanos. Como se explicó anteriormente, la principal ventaja de este enfoque reside en la posibilidad de invocar el concepto de obligación. Si se puede elaborar un programa de realización de los derechos humanos, especialmente los que afectan directamente a la eliminación de la pobreza, de un modo técnicamente viable y en el que se puedan especificar las responsabilidades de cada uno y la naturaleza de sus deberes, podrá aplicarse de conformidad con las obligaciones en materia de derechos humanos. Los Estados Partes serían los principales responsables de elaborar el programa e instarían a los demás agentes a que hicieran lo necesario para ejecutarlo, mediante incentivos y desincentivos, leyes y procedimientos y la reforma de las instituciones. También son los responsables directos de aplicar los programas. La comunidad internacional de otros Estados, la comunidad de donantes, los organismos internacionales y las empresas transnacionales también deben asumir la responsabilidad de hacer todo lo necesario para promover la realización de esos derechos directamente, o más comúnmente en cooperación con los Estados Partes.

43. Cabe preguntarse legítimamente, a pesar de que los pactos internacionales citados han sido aceptados casi universalmente, ¿por qué no se han confeccionado programas de este tipo para eliminar la pobreza de la faz de la tierra? Sería difícil alegar que los programas de reducción de la pobreza no han funcionado porque no se pueden elaborar programas adecuados o no son viables técnicamente. Cualesquiera fueran las condiciones de la economía internacional en los primeros años, el mundo ha llegado a un punto de desarrollo y expansión de los recursos en el que el alivio de la pobreza ya no puede considerarse difícil o inalcanzable para la mayoría de los países. La única razón de que no se hayan adoptado tales programas es que los países no han demostrado tener la voluntad política de adoptarlos ni han admitido las "obligaciones" que les supondría reconocer legalmente los derechos humanos correspondientes.

44. Se pueden proponer varias razones para explicar esta situación. En primer lugar, los pactos internacionales, tal como han sido instituidos, no cuentan con mecanismos adecuados para hacer respetar las obligaciones correspondientes. No se han hecho "justiciables", y los órganos creados en virtud de tratados tampoco pueden hacer que los Estados reacios a cumplir lo dispuesto en los tratados respeten sus obligaciones. Son muy pocos los Estados que los han incorporado en su sistema jurídico interno, incluso tras haberlos ratificado oficialmente, o que han tomado medidas para aplicarlos a través de otros mecanismos de contrapesos y salvaguardias.

45. En segundo lugar, algunos de los principales Estados donantes no han ratificado plenamente los pactos o, aún cuando han reconocido oficialmente los derechos, no han aceptado todas las obligaciones conexas. A veces, han alegado que algunos derechos no están definidos con precisión, y que se supone que se realizarán progresivamente debido a la escasez de recursos ya que no se establecen obligaciones claras.

46. En tercer lugar, es problemático crear en un país las bases que generen la voluntad política necesaria para reconocer y cumplir las obligaciones dimanantes de la normativa internacional de derechos humanos. Dicha normativa y las obligaciones concomitantes proceden de tres fuentes principales. La primera son los tratados internacionales que tienen sus propios métodos de vigilancia de las obligaciones. La segunda, los principios generales del derecho que una sociedad adopta como valores fundamentales que la aglutinan. Por consiguiente, se acepta que las obligaciones derivadas de estos principios tienen carácter vinculante para todos los miembros

de la sociedad, aunque no exista un tratado o ley internacional que reconozca o especifique tales obligaciones. La tercera fuente es lo que se conoce como derecho consuetudinario internacional, es decir, la normativa jurídica que se ha ido aceptando de manera general como vinculante en la práctica y mediante los compromisos formulados por los gobiernos. Las normas empiezan a vincular a los gobiernos y adquieren fuerza en el derecho internacional aunque no estén codificadas como tratados.

47. Aunque la comunidad internacional de derechos humanos ha intentado en muchas ocasiones invocar estas fuentes del derecho internacional para obtener el reconocimiento de los derechos y sus correspondientes obligaciones, especialmente los relativos a la eliminación de las condiciones de pobreza en el mundo, la mayoría de los gobiernos no lo han considerado aceptable. En consecuencia, se puede proponer la noción de pobreza extrema como un concepto que sería mucho más aceptable para la comunidad internacional de Estados a efectos de las obligaciones que pueden eliminar efectivamente estas situaciones y que tienen más probabilidades de ser consideradas coherentes con la normativa de derechos humanos.

III. EL CONCEPTO DE EXTREMA POBREZA

48. El principal valor añadido del concepto de extrema pobreza como denegación o violación de los derechos humanos es que permite justificar las obligaciones vinculantes que entrañaría. Por ello, habrá que definir la extrema pobreza, al igual que la pobreza, en relación con los derechos cuya denegación crea las situaciones de extrema pobreza o pobreza. Como el propio término indica, se consideraría que la extrema pobreza es una forma extrema de la situación de pobreza. El valor añadido de ese concepto reside en que entraña mayores responsabilidades para todos los agentes de una sociedad en la que se reconocen los derechos humanos. Es decir, centrándose en la extrema pobreza, debería ser posible invocar más generalmente las obligaciones conexas, y para quienes tienen esas obligaciones sería más difícil o inapropiado rechazar las demandas conexas.

49. Como se ha señalado en las secciones anteriores, para que la pobreza invoque la aplicabilidad de obligaciones jurídicamente vinculantes de quienes tienen la responsabilidad ha de ser definida como la denegación de derechos ya consagrados en la normativa internacional de derechos humanos. Como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha otorgado ese reconocimiento jurídico a conceptos como el derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha reconocido el derecho de asociación, información y libertad de expresión, entre otras cosas, no resulta difícil definir la pobreza como la denegación de todos esos derechos. Si en un mecanismo social se cumplen esos derechos, es difícil imaginar que pueda existir pobreza en la sociedad. En ese sentido, la denegación de esos derechos puede considerarse equivalente a las situaciones de pobreza.

50. Tal vez no sea siempre posible ir más allá del concepto de la denegación y afirmar que la pobreza es una violación de los derechos humanos, ya que la no realización de esos derechos puede ser el resultado de mecanismos sociales existentes que no sean imputables a una parte específica. Para ir más allá de ese concepto y alegar que la pobreza es una violación de los derechos humanos es necesario subir varios niveles en la cadena de argumentos. En primer lugar se han de determinar programas de acción concretos que puedan aliviar la pobreza.

A continuación se debe demostrar que esos programas no son sólo técnicamente viables, sino también institucionalmente ejecutables, con algunos procesos de menor importancia pero bien definidos de reforma institucional y jurídica, apoyados por la asistencia internacional, tanto en materia de recursos como en relación con las normas y procedimientos de las transacciones internacionales. Además, es necesario determinar quién tiene obligaciones y cuáles son sus responsabilidades concretas, las cuales permitirían ejecutar esos programas si se cumplieran plenamente. El concepto de violación por quienes tienen obligaciones sólo sería pertinente si, pese a saber lo que tienen que hacer para aliviar las situaciones de pobreza, no hicieran nada para cumplir sus deberes. Ello significaría que esos responsables tienen otras preferencias o intereses normativos que consideran más importantes que tratar de aliviar la pobreza. Así pues, aunque no sean responsables directos de crear las situaciones de pobreza ni tengan ningún motivo por los que se los pueda considerar culpables jurídicamente, sería posible afirmar que los que tienen responsabilidades están incumpliendo su obligación de realizar los derechos y, por lo tanto, deberían rendir cuentas por su violación.

51. En esta situación pueden aplicarse directamente las teorías sobre las obligaciones perfectas e imperfectas, que Amartya Sen utilizó invocando los conceptos kantianos. Los Estados Partes tienen la obligación perfecta de realizar los derechos que pueden aliviar la pobreza. Pueden formular programas, reasignar recursos de otros objetivos normativos e invocar las obligaciones imperfectas de todos los demás agentes de la sociedad que tienen la obligación de colaborar si se les pide que realicen esos derechos. Los Estados Partes pueden establecer impuestos, imponer gravámenes y aplicar procedimientos normativos para restringir el comportamiento de las personas, incluido el funcionamiento de las empresas multinacionales dentro de sus fronteras. También pueden participar directamente en la prestación de servicios que contribuyan a la realización de esos derechos. Además, los Estados Partes pueden entablar negociaciones con la comunidad internacional, otros Estados, donantes y acreedores, así como con las instituciones internacionales que supervisan las finanzas y el comercio, para que los ayuden a ejecutar sus programas.

52. Los agentes de la comunidad internacional tienen obligaciones perfectas e imperfectas. Varias medidas adoptadas por esos agentes afectan directamente las situaciones de pobreza, como la extracción del pago de la deuda cuando las partes son totalmente insolventes, la aplicación de normas de propiedad intelectual que elevan el costo de objetos fundamentales para los pobres y la creación de un régimen comercial que impide que los pobres obtengan remuneraciones apropiadas por los bienes que producen. Si la medida adoptada por un agente crea directamente situaciones de pobreza, ese agente tiene la obligación perfecta de desistir de esa medida. Ello significa que esos agentes tendrían que reorganizar sus objetivos prioritarios y aceptar que la eliminación de la pobreza es un objetivo que sustituye todos los demás objetivos normativos. Esa es la consecuencia de reconocer un derecho humano, y si la comunidad internacional estima que la pobreza es una denegación de los derechos humanos, esos agentes internacionales no podrían negarse a aceptar esa responsabilidad. Sin embargo, además de esas obligaciones perfectas, los miembros de la comunidad internacional también tienen obligaciones imperfectas, en el sentido de que podrían adoptar medidas en sus ámbitos respectivos que, si bien podrían no tener grandes consecuencias para las situaciones de pobreza aisladas entre sí podrían afectarlas sustancialmente si estuvieran coordinadas. Los Estados Partes, que tienen la responsabilidad principal, y algunas de las partes más importantes de la comunidad internacional, sean las instituciones de Bretton Woods o los donantes principales, deberían

diseñar y aplicar un programa de acción coordinado en esas situaciones para convertir esas obligaciones imperfectas en medidas que permitan aliviar directamente la pobreza.

53. El problema en todas esas formulaciones es que, aunque sea posible defender de una manera lógica que si la pobreza se define como la denegación o violación de los derechos humanos, las obligaciones asociadas a esos derechos aumentarían la probabilidad de que los Estados Partes y la comunidad internacional aplicaran esas políticas, en la práctica depende en gran medida de que los Estados Partes acepten que sus obligaciones de realizar los derechos son vinculantes jurídica y moralmente. No es difícil elaborar métodos para vigilar esas obligaciones y mecanismos para reprender a los que no las cumplen, o indemnizar a los titulares de derechos que han sido violados. No es necesario depender de la justicia en los tribunales nacionales o internacionales. Puede haber órganos creados en virtud de tratados, organizaciones y mecanismos internacionales, así como instituciones nacionales de vigilancia de los derechos humanos, que se pueden complementar con la acción del público y la movilización de las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, es fundamental que los Estados Partes estén dispuestos a aceptar esas obligaciones como vinculantes.

54. Varios Estados no han ratificado plenamente las convenciones internacionales de derechos humanos, e incluso los Estados que las han ratificado no las han incorporado en su sistema jurídico interno ni han accedido a responder a las críticas internacionales. Un ejemplo de ello es la postura adoptada por los Estados Unidos de América, que no han aceptado los derechos económicos, sociales y culturales como derechos jurídicamente válidos.

55. Un análisis detallado de la postura adoptada por los Estados e instituciones que no aceptan esas obligaciones jurídicamente vinculantes revelaría que en realidad no niegan la importancia de que los derechos humanos, o el valor de esas normas, proporcionen legitimidad a una comunidad nacional. Es decir, no niegan la moralidad de esas demandas y tal vez no se opongan a que los derechos humanos reclamados sean derechos éticos de todos los miembros civilizados de la comunidad. A lo que se oponen es a aceptar el carácter jurídico de esos derechos. Mientras la comunidad de derechos humanos no responda sistemáticamente a esas objeciones, ni los buenos deseos ni los llamamientos retóricos a todos esos agentes permitirán realizar esos derechos. En ese caso, reclamar que la pobreza es una denegación de los derechos humanos no contribuirá en nada al alivio real de la pobreza.

56. ¿Cuáles son las principales objeciones que se formulan al carácter jurídico de esos derechos? Esas cuestiones se han analizado exhaustivamente en la bibliografía de derechos humanos. Algunos de esos argumentos pueden utilizarse para sostener nuestra teoría. En primer lugar, el argumento de que los derechos económicos, sociales y culturales, que inciden directamente en las situaciones de pobreza, no están definidos adecuadamente no se puede seguir sosteniendo. El lenguaje de los tratados, los debates que tuvieron lugar durante su aprobación y las observaciones generales de los órganos creados en virtud de esos tratados han aclarado el carácter de esos derechos con suficiente detalle para establecer plenamente las consecuencias de aceptarlos. Sin embargo, existe un aspecto conflictivo de esos derechos que debe estudiarse más a fondo. Se trata de la noción de realización progresiva, según la cual la plena realización de algunos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales puede verse limitada por los recursos disponibles y ha de llevarse a cabo paulatinamente. Cumplir objetivos concretos durante un período de tiempo entrañaría la existencia de obligaciones identificables para las diferentes partes responsables. No obstante, en la práctica, dada la incertidumbre sobre el modo

de ejecutar cualquier programa, se suele afirmar que las obligaciones asociadas a la realización progresiva son imprecisas y es difícil hacerlas justiciables.

57. Una respuesta a esos argumentos sería diferenciar entre los derechos respecto de los cuales una sociedad debería aceptar que se deben realizar inmediatamente y otros que podrían realizarse con el paso del tiempo, mediante las políticas y los programas apropiados y aprovechando al máximo los recursos disponibles. En el debate internacional sobre los derechos humanos se los ha denominado "derechos principales". Los teóricos de los derechos humanos han hablado de "derechos básicos", como el derecho a la vida, a la libertad y a un sustento básico y todos aquellos sin los cuales no se puede realizar ningún otro derecho. No es que para realizar esos derechos no hagan falta recursos; de hecho, todos los derechos requieren la utilización de recursos aun cuando las medidas de los Estados se limitan a no intervenir e impedir que terceras partes lleven a cabo actividades que puedan violar esos derechos. El carácter inmediato de la obligación de realizar los derechos principales se deriva del carácter primordial y urgente de su realización, ya que existe un abrumador consenso en la sociedad a favor de esos derechos. La legitimidad de los Estados y de la comunidad internacional depende de la realización de esos derechos, y los Estados consideran esa realización una prioridad en todas sus acciones, al igual que las necesidades en materia de defensa o seguridad.

58. En resumidas cuentas, si una sociedad acepta determinados objetivos como valor principal para todos sus miembros, los Estados Partes y todos los demás agentes aceptarán las obligaciones relativas a su cumplimiento como obligaciones vinculantes. Por lo tanto, para que un concepto de extrema pobreza tuviera éxito habría que formular esos principios de una manera que generara una aplicabilidad universal. La descripción de extrema pobreza propuesta por el Experto independiente, a saber, una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social, cumpliría los requisitos de esa aplicabilidad universal.

59. En cuanto al debate sobre el carácter de la pobreza, puede afirmarse que ésta tiene las características de los tres elementos de privación: ingresos, desarrollo humano e inclusión en las actividades sociales. Así pues, debería considerarse el total de los pobres de un país como la suma de esos tres grupos: los pobres en ingresos, las personas privadas de desarrollo humano y los excluidos socialmente. Así, una manera de definir la extrema pobreza sería considerar la extrema gravedad de las condiciones de privación en relación con cada una de esas categorías. En algunos países se ha considerado que las personas que se encuentran por debajo de la mitad del umbral de la pobreza establecido en el país o sufren una falta extrema de desarrollo humano con arreglo a algunos criterios y, al mismo tiempo, exclusión social cumplen los criterios de la extrema pobreza.

60. Esa manera de interpretar la cuestión se ajustaría a la descripción de extrema pobreza formulada por el Experto independiente. No obstante, el número total de personas extremadamente pobres puede ser muy grande en muchos países en desarrollo, y la sociedad puede elegir un conjunto de criterios que reduciría el número de personas de las que se podría cuidar sin un coste enorme de recursos. Por ello, el Experto independiente se ha referido a la extrema pobreza como una intersección de los tres grupos de personas que son pobres en recursos y en desarrollo humano y están excluidas socialmente. Ello significa que una persona en situación de extrema pobreza sufriría una combinación de las tres categorías de pobreza. Una ventaja de esa definición es que no sólo establece el número de personas en extrema pobreza en cualquier país, sino que también expone claramente la gravedad de esa forma de

pobreza. En resumidas cuentas, las personas en situación de extrema pobreza serían entonces una pequeña porción del número total de personas que sufren todas las formas de pobreza, y la gravedad de sus situaciones de pobreza sería aparente para todos los miembros de la sociedad, lo cual los induciría a adoptar medidas para erradicar esas situaciones.

61. En todos los países, los textos religiosos o las descripciones generales de los valores sociales apelan claramente a los sentimientos de todos los agentes, en particular el gobierno y otras autoridades del Estado, para que adopten medidas que permitan mitigar la situación de los pobres. En la mayoría de las sociedades, el gobierno y la población en general han adoptado medidas en ese sentido. Ello permitiría que los procedimientos de erradicación de la pobreza se ajustaran al derecho consuetudinario.

62. El motivo principal por el que la erradicación de la pobreza no se ha convertido en un objetivo general de política social en todas las sociedades, sustituyendo a todos los demás objetivos, como ocurriría con las normas de derechos humanos, sería la imposibilidad de gestionar el número total de personas que sufren ese tipo de pobreza. La definición de extrema pobreza establecida en el presente informe solucionaría ese problema reduciendo el número total de personas afectadas.

63. Existe otro argumento a favor de considerar un número pequeño de personas afectadas por la extrema pobreza equivalente a una norma de derechos humanos. Se trata del principio de justicia de Rawls, que propugna cuidar del bienestar o la "libertad" de los sectores más vulnerables de la sociedad. Ello se ajusta perfectamente a la noción mencionada de extrema pobreza definida como la denegación de la libertad de una pequeña fracción de la población. La mayoría de las sociedades, en particular las democracias occidentales, han aceptado en principio esas nociones de justicia. Por lo tanto, debería ser posible apelar a su sentido de la justicia y persuadirlas para que acepten las obligaciones asociadas con la eliminación de la extrema pobreza, que convierte a una pequeña franja de la población en extremadamente vulnerable y le hace perder todas sus libertades y margen de acción.

64. Si el grupo de personas que sufren esas situaciones puede reducirse a una fracción más pequeña del número total de personas en situación de pobreza, según la definición de pobreza utilizada en el presente informe, se podrían limitar considerablemente los recursos necesarios para paliarla. En efecto, todos los estudios recientes de los objetivos de desarrollo del Milenio o las estrategias de reducción de la pobreza aplicadas por el FMI y el Banco Mundial indican que el coste real de eliminar la extrema pobreza sería muy pequeño. En la mayoría de los casos, en especial respecto de las personas privadas de desarrollo humano o excluidas socialmente, será necesario realizar cambios en la legislación nacional o en las instituciones que no necesitan muchos recursos. Está claro que no se puede sostener el argumento de que el coste de eliminar la extrema pobreza sería demasiado grande en el mundo moderno.

65. Examinando los argumentos expuestos por varios países desarrollados, su principal reserva a una obligación abierta de erradicar la pobreza es que esas medidas serían en vano sin el compromiso de las propias autoridades estatales de eliminar la pobreza en sus países. Esa preocupación tiene algo de cierto. No obstante, en un marco de derechos humanos, las obligaciones de la comunidad internacional dependen de que los Estados cumplan sus obligaciones como responsables principales con arreglo a las normas de derechos humanos. Evidentemente, hay algunas situaciones en las que la pobreza es consecuencia directa de las

transacciones internacionales económicas y sociales, como las prácticas comerciales injustas, las formas extremas de carga de la deuda o las normas de propiedad intelectual, que encarecen excesivamente las necesidades esenciales de los pobres. En esas situaciones, la comunidad de donantes y los organismos internacionales deben adoptar medidas correctivas, independientemente de lo que hagan los Estados. En la mayor parte de las demás situaciones, la asistencia de la comunidad internacional depende de las medidas adoptadas por los propios Estados.

66. En un documento reciente, Philip Alston reconoce la lógica de ese argumento. Tal como señala, "Será difícil que los países insistan en que se han opuesto persistentemente a una evolución así si siguen afirmando en tantos contextos su empeño en ayudar a que los gobiernos de los países en desarrollo alcancen objetivos tan tangibles y claramente alcanzables como los objetivos de desarrollo del Milenio. Evidentemente, la obligación conexa se limitaría a las situaciones en que un país en desarrollo hubiera demostrado haber hecho todo lo posible por cumplir los objetivos y no haber podido lograrlo por falta de recursos financieros. En esa situación, sería posible ir en contra de los países ricos como grupo y el argumento esgrimido sería que cada uno de ellos tendría al menos la obligación de velar por que se proporcionara la asistencia necesaria, fuera por conducto de un país por separado, de un grupo de países afines o de un fondo institucional establecido por esos países a tal efecto"⁵.

67. En ese contexto, Alston se remite a un ejemplo de un enfoque de cooperación internacional basado en las normas de derechos humanos: "Un ejemplo de ese enfoque es la propuesta formulada por el ex Experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo, Arjun Sengupta, a saber, establecer "pactos de desarrollo" entre los países en desarrollo y un grupo indeterminado y, presumiblemente, autoestablecido de donantes. Siempre y cuando los países en desarrollo cumplieran sus compromisos basados en los derechos en la medida de sus posibilidades, el grupo de donantes se comprometería a movilizar los recursos necesarios. Así, un país determinado propondría un programa en el que se estableciera lo que se debe hacer y lo que el propio país puede alcanzar, mientras que un "grupo de apoyo examinaría las obligaciones especificadas y decidiría la distribución de la carga entre los miembros de la comunidad internacional" para proporcionar la asistencia necesaria. Ese sistema permitiría que el país en desarrollo, una vez satisfechos sus compromisos, recurriera a determinados "compromisos exigibles" que se habrían establecido previamente y se habrían condicionado a los progresos necesarios del gobierno correspondiente"⁶.

68. La referencia a los objetivos de desarrollo del Milenio en la cita de Philip Alston puede sustituirse sin perder un ápice de lógica por nuestros objetivos de eliminar la extrema pobreza. De hecho, al centrarnos en un grupo de personas mucho más pequeño, en comparación con todos los pobres del mundo, el argumento a favor de solucionar los problemas de la extrema pobreza

⁵ P. Alston, "Ships Passing in the Night: The Current State of Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals" in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, No. 3, August 2005, p. 778.

⁶ Ibid, p. 777.

sería mucho más poderoso. Está claro que si la comunidad internacional decidiera actuar, lo podría hacer sin grandes problemas.

69. En ese contexto puede hacerse una nueva propuesta: la eliminación de las situaciones de pobreza debería considerarse una obligación "básica" que debería realizarse inmediatamente y no estar sujeta a la realización progresiva. Es decir, la eliminación de la extrema pobreza debería estar al mismo nivel que la mayoría de los objetivos de derechos humanos. Los recursos necesarios serían razonables, los Estados deben ser capaces de introducir cambios en sus sistemas jurídicos e institucionales y la comunidad internacional debe estar preparada para modificar las normas de las transacciones comerciales, financieras y de la deuda y para ayudar a los países a cumplir sus obligaciones nacionales para eliminar la extrema pobreza.

IV. CONCLUSIÓN

70. Se ha sostenido en este informe que la comunidad internacional debe aceptar la erradicación de la extrema pobreza como una obligación de derechos humanos. La definición de pobreza tendrá que ajustarse al consenso de los diferentes países interesados. La consideración predominante sería elegir una pequeña parte de la población que sea clara y demostrablemente la más vulnerable a sufrir todas las formas de privación. Puesto que la pobreza se define como la suma total de la escasez de ingresos, la falta de desarrollo humano y la exclusión social, se consideraría la extrema pobreza como una forma extrema de esa pobreza. La mejor manera de definirla es como una intersección de los tres tipos de pobreza. Sin embargo, en algunos países, en especial aquellos que están relativamente desarrollados y pueden no sufrir el grave problema de la escasez de ingresos o la falta de desarrollo humano, el grupo que sufre exclusión social puede dominar el conjunto de las personas extremadamente pobres, junto con las situaciones de pobreza de ingresos y falta de desarrollo humano en la medida en que existan. De lo que se trata es de identificar como extremadamente pobre a un grupo cuyo número de personas sea limitado para que la sociedad no estime imposible atender sus problemas. Una vez que se haya establecido ese grupo, la eliminación de sus situaciones de extrema pobreza debe considerarse una obligación equivalente a las normas de derechos humanos. Aunque los países interesados no sean capaces de velar por la realización de todos los derechos humanos, los derechos cuya negación sea causa directa de extrema pobreza deberían ser objeto de una realización inmediata. Por lo tanto, la comunidad internacional y todos los Estados miembros deberían considerar las obligaciones de eliminar la extrema pobreza como un elemento fundamental de sus obligaciones de derechos humanos.
