



Asamblea General

Distr. general
13 de agosto de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 67 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones relativas a los derechos humanos,
incluidos distintos criterios para mejorar el goce
efectivo de los derechos humanos y las libertades
fundamentales**

Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe provisional sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentado por la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/63/150 y Corr.1.



Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos. En la resolución 1998/25 de la anterior Comisión de Derechos Humanos se estableció el mandato del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Ese mandato se formuló con el propósito de intensificar los esfuerzos internacionales, regionales y nacionales encaminados a reducir la pobreza y mitigar sus consecuencias mediante la protección y la promoción de los derechos humanos.

En el séptimo período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona fue nombrada Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. En virtud de la resolución 8/11, el Consejo de Derechos Humanos renovó y reforzó el mandato. En el presente informe, la Experta independiente recientemente nombrada esboza el marco conceptual existente y algunos de las principales cuestiones en las que basará su labor y que se tomarán en consideración durante su mandato. En el informe también propone una serie de medidas preliminares. En las dos partes introductorias se describe el mandato. En la tercera parte se describe el marco conceptual, con inclusión de la definición de extrema pobreza, la relación existente entre la pobreza y los derechos humanos y el valor que añade un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos. En la parte siguiente se exponen las principales cuestiones en las que se basarán su labor y sus actividades durante su mandato, con inclusión de las consecuencias de la discriminación y la exclusión social, los problemas específicos que enfrentan las mujeres, los niños y las personas con discapacidad, la falta de una participación significativa de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza, los efectos de las políticas públicas sobre las personas que viven en la pobreza extrema, así como la falta de concienciación respecto del hecho de que la pobreza es una cuestión de derechos humanos. En el informe también se hace referencia a la colaboración con los interesados y los asociados pertinentes así como a las actividades de difusión. El informe concluye con una breve nota sobre las cuestiones de política que la Experta abordará durante 2008-2009.

La eliminación de la extrema pobreza no es una cuestión de caridad sino una importante y acuciante cuestión de derechos humanos. Los Estados tienen obligaciones jurídicas respecto de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza que están vinculadas a toda una serie de derechos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales. Desde una perspectiva de derechos humanos, todas las iniciativas para abordar la situación de las personas que viven en la pobreza deben respetar los principios de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas.

Como determinó el Consejo de Derechos Humanos, la Experta independiente seguirá examinando la relación existente entre el goce de los derechos humanos y la extrema pobreza, prestando particular atención a las cuestiones de la discriminación y la situación de la mujer, los niños, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables. La Experta tratará de llevar a cabo su labor en estrecha colaboración con una amplia gama de interesados, por ejemplo, Estados, organizaciones intergubernamentales, mecanismos regionales y agentes de la sociedad civil. También procurará colaborar con nuevos asociados estratégicos, como el sector privado y las organizaciones de base comunitaria.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	5
II. El mandato de la Experta independiente.....	6
III. Marco conceptual: la relación existente entre los derechos humanos y la extrema pobreza.	8
A. Definición de pobreza.....	8
B. La relación existente entre los derechos humanos y la extrema pobreza.....	8
C. El valor añadido de un enfoque de la extrema pobreza basado en los derechos humanos.....	10
D. Aplicación de las normas y principios de derechos humanos en la lucha contra la pobreza.....	11
IV. Principales esferas de interés.....	14
A. Las consecuencias de la discriminación y la exclusión social.....	14
B. Las consecuencias de la extrema pobreza en las mujeres, los niños y las personas con discapacidad.....	15
C. La falta de participación significativa de las personas que viven en la pobreza.....	16
D. La repercusión de las políticas y las intervenciones públicas en las personas que viven en la extrema pobreza.....	17
E. El desconocimiento de que la pobreza es una cuestión de derechos humanos.....	18
V. Cooperación con los interesados y los asociados pertinentes.....	20
A. Órganos y mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales.....	21
B. Fondos, programas, organismos especializados, organizaciones regionales y otros órganos intergubernamentales.....	22
C. Las organizaciones de base comunitarias y las personas que viven en la extrema pobreza.....	22
D. Agentes de la sociedad civil, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales.....	23
E. Instituciones nacionales de derechos humanos.....	23
F. Sector privado.....	23
G. Contribución a procesos específicos.....	24
VI. Actividades de difusión.....	24
VII. Objetivo para el período 2008-2009: integración de un enfoque de derechos humanos en los programas de transferencia de efectivo.....	24
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	26

I. Introducción

1. En virtud de su resolución 8/11, el Consejo de Derechos Humanos prorrogó el mandato de la Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, previamente establecido con arreglo a la resolución 1998/25 de la Comisión de Derechos Humanos, por un nuevo período de tres años. En la resolución se insta a la Experta independiente a que siga examinando la relación existente entre el disfrute de los derechos humanos y la extrema pobreza, prestando especial atención a las cuestiones de la discriminación y la situación de las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y otros grupos vulnerables a la discriminación. En la resolución también se insta a la Experta independiente a que siga participando en las diversas actividades internacionales relacionadas con la eliminación de la pobreza. También se pide a la Experta que presente un informe anual al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. La eliminación de la pobreza y la promoción de los derechos humanos son objetivos interrelacionados que se definen en muchos documentos fundamentales, desde la Carta de las Naciones Unidas hasta la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio¹. A pesar de los diversos compromisos asumidos y del sustancial crecimiento económico mundial experimentado durante los últimos 60 años, en general se reconoce que se ha agrandado la brecha de la desigualdad² y que la pobreza sigue socavando los derechos y la dignidad de las personas en todo el mundo. Por consiguiente, la necesidad de intensificar los esfuerzos para reducir y eliminar la extrema pobreza desde una perspectiva de derechos humanos es clara y acuciante.

3. La extrema pobreza es un problema en todas las regiones del mundo, independientemente de su nivel de desarrollo. El año pasado, a mitad del período fijado para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, el Secretario General afirmó que, a pesar de haberse logrado algunos progresos, casi 1.000 millones de

¹ La Asamblea General de las Naciones Unidas y la anterior Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos habían aprobado numerosas resoluciones relacionadas con la extrema pobreza. Muchas de esas resoluciones se aprobaron antes de que la anterior Comisión de Derechos Humanos estableciera el mandato de la Experta independiente. Respecto de las resoluciones de la Asamblea General véanse en general las resoluciones 52/134, 55/106 y 57/211; sobre la observancia de un Día Internacional contra la Pobreza, véase la resolución 47/196; sobre el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, véase la resolución 48/183; sobre la observancia del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza y la proclamación del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, véase la resolución 50/107; sobre la aplicación del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), con inclusión de la propuesta de establecer un fondo mundial de solidaridad para la erradicación de la pobreza, véase la resolución 56/207; sobre la aplicación del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017), véase la resolución 62/2005. Respecto de las resoluciones de la anterior Comisión de Derechos Humanos, véanse E/CN.4/RES/2000/12, E/CN.4/RES/2001/31, E/CN.4/RES/2002/30 y E/CN.4/Sub.2/1996/2. Respecto de las resoluciones de la anterior Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, véanse E/CN.4/Sub.2/RES/2001/8; y E/CN.4/Sub.2/RES/2002/13.

² Se han publicado varios estudios fiables en este sentido. Véase, por ejemplo, una investigación realizada para el Banco Mundial por el economista Branko Milanovic, *An even higher global inequality than previously thought*, de 28 de diciembre de 2007.

personas vivían todavía en condiciones de pobreza extrema³. Si bien en algunas regiones se han logrado progresos en la reducción de la pobreza, el proceso no ha sido uniforme y en algunos países sigue aumentando el número de personas que viven en la pobreza extrema. Según el Banco Mundial, el aumento de los precios de los combustibles y los alimentos puede llevar a 100 millones de personas a la pobreza, con lo que se invertirían los progresos alcanzados durante el último decenio⁴.

4. Las estimaciones disponibles indican que los niños y las mujeres se ven más afectados por la pobreza. Según la publicación *Estado Mundial de la Infancia 2006*, la pobreza es una de las causas básicas de la morbilidad y la mortalidad infantil. Más de 1.000 millones de niños están privados de forma grave al menos de uno de los bienes o servicios básicos que les permitirían sobrevivir, desarrollarse y prosperar⁵.

5. La eliminación de la extrema pobreza es evidentemente una importante y acuciante cuestión de derechos humanos. Los Estados tienen obligaciones jurídicas respecto de las personas que viven en la pobreza extrema, que están vinculadas a toda una serie de derechos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales.

6. La nueva Experta independiente, Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, asumió su mandato el 1º de mayo de 2008 y, desde entonces, ha mantenido consultas oficiosas para definir y elaborar sus prioridades y actividades para el período inicial de su mandato. En el presente informe, la Experta describe el marco conceptual existente y las principales cuestiones en las que basará su labor y sus actividades durante su mandato, y también propone una serie de medidas preliminares y hace referencia a la colaboración con los interesados así como a las actividades de difusión. El informe concluye con una breve referencia a la cuestión en la que se centrará principalmente la labor de la Experta durante el período 2008-2009.

II. El mandato de la Experta independiente

7. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 8/11, las actividades de la Experta Independiente estarán orientadas en particular a:

- a) Seguir examinando la relación existente entre el disfrute de los derechos humanos y la extrema pobreza;
- b) Definir enfoques alternativos para la supresión de todos los obstáculos, incluidos los institucionales, en los planos regional, nacional, internacional, público, empresarial y social, que impiden el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza;
- c) Determinar, por ejemplo en cooperación con las organizaciones financieras internacionales, las medidas más eficaces adoptadas en los planos regional, nacional e internacional, para promover el pleno disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza;

³ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo segundo período de sesiones, Suplemento No. 1* (A/62/1).

⁴ Banco Mundial, *The Global Food Crisis Response Program*, Food and Energy Price Briefing, 9 de julio de 2008.

⁵ UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia 2006*, “Excluidos e Invisibles” (2006).

d) Formular recomendaciones sobre la forma en que las personas que viven en la extrema pobreza pueden participar en el proceso orientado a lograr el pleno disfrute de sus derechos humanos y la mejora sostenible de su calidad de vida, en particular mediante el empoderamiento y la movilización de recursos a todos los niveles;

e) Promover la cooperación con otros órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos y que participan en la lucha contra la extrema pobreza;

f) Participar en la evaluación de los resultados del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, los objetivos internacionalmente convenidos que figuran en la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey⁶, aprobado por la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en marzo de 2002, y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible;

g) Desarrollar actividades en relación con el impacto de la discriminación en la extrema pobreza, teniendo presentes la Declaración y el Programa de Acción de Durban, aprobados en septiembre de 2001 por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia;

h) Prestar especial atención a la situación y el empoderamiento de las mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza, adoptando una perspectiva de género en su trabajo;

i) Prestar especial atención a los niños que viven en condiciones de extrema pobreza, así como a los grupos más vulnerables, con inclusión de las personas con discapacidad que viven en esas mismas condiciones;

j) Formular recomendaciones que puedan contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, y en particular del objetivo 1, consistente en reducir a la mitad, a más tardar en 2015, la proporción de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y la proporción de personas que padecen hambre, teniendo en cuenta la función de la asistencia y la cooperación internacionales en el fortalecimiento de las medidas nacionales encaminadas a reducir la extrema pobreza;

k) Seguir participando en las conferencias y manifestaciones internacionales pertinentes que tengan por objeto promover la reducción de la pobreza extrema y contribuyendo a ellas.

8. En la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos se exhorta a los gobiernos a que cooperen con la Experta independiente y le presten asistencia, y se invita a los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, a los órganos creados en virtud de tratados y a los actores de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, así como al sector privado, a cooperar plenamente con la Experta independiente en el desempeño de su mandato. En la resolución también se pide a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que atribuya una alta prioridad a la relación

⁶ A/CONF.198/11, cap. I, resolución 1, anexo.

entre la extrema pobreza y los derechos humanos, y que brinde su plena cooperación a la Experta independiente.

III. Marco conceptual: la relación existente entre los derechos humanos y la extrema pobreza

A. Definición de pobreza

9. En 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió la pobreza como “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”⁷.

10. El anterior Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Dr. Arjun Sengupta, formuló una útil definición de trabajo de la extrema pobreza, a saber, “una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”⁸. Esta definición no sólo tiene en cuenta la naturaleza multidimensional de la extrema pobreza, en términos de sus causas, manifestaciones y consecuencias, sino que también refleja la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos. Aunque la definición reconoce que la escasez de ingresos es una de las principales características de la extrema pobreza, también reconoce que, desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza no se circunscribe a la privación económica sino que entraña también importantes carencias sociales, culturales y políticas⁹.

B. La relación existente entre los derechos humanos y la extrema pobreza

11. Aunque parece haber acuerdo en que la pobreza constituye una negación de la dignidad humana¹⁰, es necesario seguir trabajando para profundizar el análisis y exponer el vínculo empírico que existe entre los derechos humanos y la extrema pobreza. Teniendo en cuenta la labor sobre la cuestión previamente realizada en otros mecanismos y órganos de derechos humanos, la Experta independiente señala

⁷ Véase E/C.12/2001/10, párr. 8.

⁸ Véase A/HRC/7/15, párr. 6.

⁹ Véanse la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/23), en particular los párrafos 14 y 25; la Declaración de Copenhague aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social el 12 de marzo de 1995; la Declaración de Johannesburgo aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en 2002 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.I y corrección), cap. I, resolución 1, anexo, párrs. 3, 7, 11 y 21; y la Declaración y Programa de Acción de Durban aprobados por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia en 2001 (A/CONF.189/12 y Corr.1, cap. I), párr. 18.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, la Declaración y Programa de Acción de Viena, artículo I-25 (A/CONF.157/23), la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (resolución 55/2), párr. 11; y varias resoluciones de la Asamblea General, por ejemplo, las resoluciones 47/196 y 61/157.

que los derechos humanos y la extrema pobreza están vinculados al menos en tres formas:

a) La pobreza puede ser tanto una causa como una consecuencia de la denegación de los derechos humanos. En otras palabras, si bien la falta de respeto de los derechos humanos suele generar pobreza, en muchos casos, la pobreza es una de las causas de las violaciones de los derechos humanos¹¹;

b) La realización de todos los derechos humanos y los esfuerzos desplegados para eliminar la extrema pobreza se refuerzan mutuamente. La protección de los derechos humanos es un factor decisivo para la reducción de la extrema pobreza. Todas las actividades destinadas a eliminar la pobreza deben basarse en los derechos humanos;

c) Las normas y los principios de derechos humanos ofrecen el marco necesario para la reducción y/o la erradicación de la pobreza. El marco de derechos humanos impone obligaciones jurídicamente vinculantes (principalmente a los Estados, pero también a otros agentes) que ofrecen directrices para las actividades destinadas a la erradicación de la pobreza. Un enfoque de derechos humanos no establecerá necesariamente las medidas normativas concretas requeridas, ya que queda a discreción de los Estados formular las políticas de reducción de la pobreza que consideren mas apropiadas para sus circunstancias. No obstante, ese enfoque exige efectivamente a los Estados que tomen en consideración sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos al formular las políticas y otras iniciativas relacionadas con la reducción y/o la eliminación de la pobreza. Esas obligaciones jurídicamente vinculantes se aplican tanto a los resultados finales como al proceso que se utilice. Si bien las limitaciones en materia de recursos obligan a los entes normativos a equilibrar distintos objetivos, un enfoque de derechos humanos les impone determinadas condiciones y establece que deben dar prioridad a los objetivos y procesos que protejan a las personas que viven en la pobreza extrema de las medidas que socaven sus derechos humanos fundamentales. Las normas internacionales de derechos humanos, aplicadas a la esfera de la reducción y/o la eliminación de la pobreza, exigen a los Estados que todas las políticas o iniciativas sin excepción protejan y promuevan los derechos de las personas que viven en la pobreza. Además, un enfoque de derechos humanos impone el deber de asegurar que los derechos de las personas que viven en la pobreza y sus inquietudes sean una cuestión prioritaria al formular y aplicar las políticas o cualquier otra iniciativa. Por consiguiente, las normas internacionales de derechos humanos no anulan las facultades discrecionales de los Estados y de otras entidades respecto de la formulación de políticas, aunque efectivamente las limitan.

¹¹ Véanse, por ejemplo, las resoluciones de la Asamblea General 60/209 y 61/157. Asimismo, en ocasión del Día de los Derechos Humanos, en 2006, 37 titulares de mandatos de procedimientos especiales reconocieron en una declaración pública que la pobreza suele ser tanto la causa como la consecuencia de denegación de los derechos humanos, en cuyo marco las violaciones de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales interactúan y se refuerzan mutuamente, con efectos devastadores (véase “States Must Address Poverty with Utmost Urgency, says United Nations Independent Experts on the Occasion of Human Rights Day”, 8 de diciembre de 2006).

C. El valor añadido de un enfoque de la extrema pobreza basado en los derechos humanos

12. Varios órganos de las Naciones Unidas han reconocido en diversas ocasiones el valor añadido de un enfoque de la extrema pobreza basado en los derechos humanos. Revistieron particular importancia el establecimiento de este mandato por el Consejo de Derechos Humanos así como las numerosas resoluciones que vinculan los derechos humanos y la extrema pobreza¹². Mediante diversas iniciativas y resoluciones, el Consejo de Derechos Humanos, la anterior Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General han incorporado firmemente la pobreza en el programa general sobre derechos humanos.

13. En el presente informe, la Experta independiente señala que la adopción de un enfoque de derechos humanos en relación con la extrema pobreza tiene las siguientes ventajas:

a) Promueve el consenso y fortalece la legitimidad. Las normas de derechos humanos, establecidas en los principales tratados internacionales así como en la legislación nacional, representan un conjunto de valores acordados universalmente que imponen obligaciones jurídicas a los Estados. Un enfoque de derechos humanos ayuda a promover el consenso social en los planos nacional, regional e internacional con miras a respaldar políticas e intervenciones encaminadas a reducir y/o eliminar la extrema pobreza. Al mismo tiempo, un enfoque de derechos humanos fortalece la legitimidad, ya que se inscribe en el marco de una serie de normas aceptadas universalmente;

b) Fomenta el empoderamiento de las personas que viven en la pobreza y les da visibilidad. Un enfoque de derechos humanos promueve básicamente el empoderamiento de los grupos vulnerables y desfavorecidos; al centrarse en los derechos y obligaciones ayuda a determinar quién tiene derecho a formular reclamaciones y quién tiene el deber de adoptar medidas y, por consiguiente, a empoderar a quienes reivindican legítimamente sus derechos; si bien las personas que viven en la extrema pobreza permanecen en gran medida invisibles para los encargados de formular políticas, un enfoque de derechos humanos les confiere visibilidad porque exige que se escuche la voz de esas personas; un enfoque de derechos humanos requiere intervenciones directas encaminadas a proteger a las personas que viven en la extrema pobreza;

c) Proporciona orientaciones sobre la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas encaminadas a la reducción y/o la eliminación de la pobreza; las normas de derechos humanos ofrecen un marco normativo que ayuda a los Estados a formular y aplicar políticas de reducción de la pobreza; las políticas públicas deben, por lo tanto, ser compatibles con los derechos humanos y bajo ninguna circunstancia deberían menoscabar los derechos de ninguna persona.

¹² Véase, por ejemplo, la resolución 61/157 de la Asamblea General y la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos.

D. Aplicación de las normas y principios de derechos humanos en la lucha contra la pobreza

14. El marco de derechos humanos impone una serie de obligaciones jurídicas a los Estados y a otros agentes. El cumplimiento de esas obligaciones es esencial para proteger a las personas que viven en la extrema pobreza así como para prevenir, tratar y superar su vulnerabilidad.

15. Debido a la indivisibilidad y la interrelación de los derechos humanos, todos ellos son pertinentes para la extrema pobreza. Muchos derechos humanos, por ejemplo, el derecho a un salario equitativo e igual en el trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación, el derecho a la salud así como el derecho a un nivel de vida adecuado ofrecen un marco jurídico que no sólo protege a quienes viven en la pobreza sino que también es esencial para reducir la vulnerabilidad a la pobreza y fomentar la capacidad para superarla.

16. Los derechos humanos reconocidos internacionalmente no sólo limitan las facultades discrecionales del Estado respecto de las opciones normativas, sino que también establecen un nivel mínimo de protección que los Estados están jurídicamente obligados a prestar. Por ejemplo, si bien el pleno respeto de los derechos económicos, sociales y culturales requiere un compromiso progresivo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido unos niveles esenciales mínimos para la protección de algunos derechos humanos (a saber, el derecho a la alimentación, la educación, el trabajo, la salud y al abastecimiento de agua). Esos niveles mínimos esenciales de protección representan el contenido básico de los derechos, y los Estados tienen la obligación jurídica de asegurar que se alcancen inmediatamente. Por consiguiente, desde una perspectiva de derechos humanos, a fin de cumplir sus obligaciones internacionales, los Estados —tanto desarrollados como en desarrollo— deben garantizar que se proteja al menos el nivel mínimo. En conjunto, esas obligaciones establecen un umbral mínimo internacional que todas las políticas sociales y públicas deberían respetar¹³.

17. Algunos de los derechos civiles y políticos son también esenciales para la erradicación de la extrema pobreza. Por ejemplo, para que las personas que viven en la pobreza estén protegidas y mejore su situación debe prestarse especial atención, en particular, al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho a la igualdad ante la ley y a gozar de igual protección ante la ley, incluso respecto del acceso a los servicios públicos, la prohibición de la tortura y otros malos tratos, el derecho a no ser objeto de arresto o detención, y el derecho a tener acceso a la justicia y a un recurso eficaz. También revisten gran importancia los derechos que están estrechamente relacionados con el derecho a la participación en la vida pública, a saber, la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación, el derecho a votar y ser elegido, el derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos y la libertad de información¹⁴.

18. Todos los derechos humanos tienen un valor inherente y propio, pero en conjunto son un instrumento que permite asegurar las condiciones necesarias para la

¹³ Véase la declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001 sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/2001/10).

¹⁴ El análisis de los derechos relacionados con la participación se amplía en los párrafos 21 y 23 del presente informe.

participación significativa e informada de las personas que viven en la pobreza en los procesos de adopción de decisiones.

19. Luchar contra la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos también significa que deben tenerse en cuenta los principios fundamentales de los derechos humanos al formular, aplicar y evaluar políticas destinadas a eliminar o mitigar la pobreza. A este respecto, la Experta independiente tiene la intención de formular una serie de recomendaciones en las que figuren directrices sobre la mejor manera de incorporar en las políticas públicas y en otras iniciativas pertinentes los principios de igualdad, no discriminación, participación, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas¹⁵. En las recomendaciones se incorporará una fuerte perspectiva de género.

20. La igualdad y la no discriminación son principios fundamentales que sustentan la protección de los derechos humanos. Se suele reconocer que la pobreza afecta de forma desproporcionada a los miembros de grupos socialmente desfavorecidos, en particular determinados grupos étnicos o religiosos, los pueblos indígenas, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad, ya que la vulnerabilidad de esas personas se ve agravada por diversas formas de discriminación. Con frecuencia la causa de la pobreza son las prácticas discriminatorias tanto de forma manifiesta como encubierta. Además, las personas que viven en la pobreza son objeto de actitudes discriminatorias y de estigmatización simplemente porque son pobres¹⁶. Un enfoque de derechos humanos exige la eliminación de todas las leyes y prácticas que promuevan la discriminación de personas y grupos, y exige que se dediquen más recursos a las actividades que tengan más posibilidades de beneficiar a las personas que viven en la pobreza extrema. Las obligaciones en materia de derechos humanos también requieren que los Estados adopten medidas específicas para eliminar los obstáculos socioculturales, políticos y legales que perpetúan la pobreza.

21. Un enfoque de derechos humanos exige además la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza extrema. El principio de participación no debe entenderse solamente como un medio para alcanzar un fin sino más bien como un derecho humano fundamental que debe realizarse por sí mismo, el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos¹⁷.

22. Para lograr la participación efectiva y significativa de las personas que viven en la pobreza es preciso respetar, proteger y cumplir un amplio conjunto de derechos, entre ellos la libertad de expresión, la libertad de reunión, la libertad de asociación y el derecho a votar y ser elegido (véase párr. 18 *supra*). En la práctica, esto exige el establecimiento de mecanismos y acuerdos específicos a distintos niveles a fin de asegurar que las personas que viven en la pobreza dispongan de medios para hacer oír su voz y desempeñar una función efectiva en la vida de la comunidad.

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, 2004; *ibíd.*, *Principios y directrices acerca de un planteamiento de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza*, 2006.

¹⁶ Véase A/HRC/Sub.1/58/16, párr. 12.

¹⁷ Véase, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo, art. 25 a).

23. El principio de participación exige algo más que mecanismos meramente esporádicos o formales para la participación de las personas que viven en la pobreza. Debe asegurarse un cierto grado de influencia en el proceso de adopción de decisiones. Por consiguiente, desde una perspectiva de derechos humanos, los enfoques que no facilitan la participación de los interesados pueden ser cuestionables. El principio de participación exige que se desplieguen esfuerzos concertados para asegurar una participación plural y una representación equitativa de personas y grupos sin discriminación por motivos de género, etnia, edad, raza, cultura, identidad, etc.

24. La corrupción ha tenido consecuencias sumamente perjudiciales en las vidas de las personas que viven en la pobreza extrema. La corrupción no sólo reduce los ingresos netos de quienes viven en la pobreza sino que también desvirtúa las políticas, los programas y las estrategias cuya finalidad es atender sus necesidades básicas. Un enfoque de derechos humanos hace hincapié en la transparencia y en el acceso a la información, dos salvaguardias esenciales contra la corrupción. No es probable que prospere la corrupción cuando existen instrumentos jurídicos y mecanismos independientes que protegen el acceso a la información, la libertad de expresión y la participación. Las personas que viven en la extrema pobreza no suelen tener acceso a información esencial, por ejemplo, sobre servicios sociales, oportunidades de empleo o nuevas técnicas agrícolas. La falta de acceso a esa información aumenta la vulnerabilidad de esas personas. Un enfoque de derechos humanos exige un mayor acceso a la información para los más pobres mediante una amplia gama de iniciativas en el ámbito público y privado.

25. Un enfoque de derechos humanos también requiere mecanismos de rendición de cuentas accesibles y efectivos. Desde una perspectiva de derechos humanos las personas deberían estar en condiciones de exigir y reivindicar sus derechos, obtener reparación, y asegurar la rendición de cuentas. Los encargados de formular políticas y otros agentes cuyas decisiones afectan los derechos de las personas que viven en la pobreza deben asumir su responsabilidad. Los programas sociales deben incorporar disposiciones jurídicas y administrativas a fin de permitir que las personas tengan acceso a mecanismos transparentes y efectivos para obtener reparación, cuando sea necesario y pertinente.

26. La Experta independiente desea destacar que, si bien algunos de esos principios y métodos no son distintos de los que se han mencionado como buenas prácticas en el contexto del desarrollo, el cumplimiento de las normas de derechos humanos es obligatorio para los Estados. Un enfoque de derechos humanos no pretende ser la panacea para la reducción de la pobreza ni una alternativa al enfoque de desarrollo. La adopción de un enfoque de derechos humanos complementa otros esfuerzos y fomenta un fortalecimiento mutuo. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “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”¹⁸.

¹⁸ Véase E/C.12/2001/10, párr. 13.

IV. Principales esferas de interés

27. Las personas que viven en la pobreza extrema deben recibir mayor apoyo de los Estados, la sociedad civil y la comunidad internacional. Es preciso que reciban atención específica y urgente. En todos los aspectos de las políticas, desde las negociaciones comerciales hasta la asistencia técnica y el alivio de la deuda, los Estados deben proteger los intereses de las personas que viven en la pobreza.

28. Algunos de los problemas a los que hoy debemos hacer frente, por ejemplo, la actual crisis de los precios de los alimentos, la pandemia del VIH/SIDA y los conflictos armados, incluidas la reconstrucción y la consolidación de la paz después de esos conflictos, el cambio climático, los desastres naturales y los cambios demográficos tienen consecuencias desproporcionadamente negativas en las personas que viven en la pobreza extrema. Durante las consultas preliminares mantenidas por la Experta independiente, se señalaron a su atención las siguientes esferas de interés.

A. Las consecuencias de la discriminación y la exclusión social

29. Las personas que viven en la pobreza suelen ser víctimas de discriminación en función de diversos criterios, por ejemplo, nacimiento, el patrimonio, origen nacional y social, raza, color, género y religión. Esos patrones de discriminación mantienen a las personas en la pobreza y, a su vez, perpetúan actitudes y prácticas discriminatorias contra ellas. En otras palabras, la discriminación genera pobreza pero la pobreza también genera discriminación.

30. En consecuencia, la promoción de la igualdad y la no discriminación es un aspecto central de la lucha contra la pobreza y la promoción de la no exclusión. Debe considerarse que las medidas para eliminar la pobreza y todas las formas de discriminación se refuerzan mutuamente y son complementarias.

31. La discriminación también puede ser uno de los principales obstáculos que impiden el acceso de determinados grupos de personas a los servicios esenciales, por ejemplo, emigrantes, minorías étnicas y raciales, refugiados y desplazados internos, mujeres, personas que viven con el VIH/SIDA, personas discriminadas por motivos de identidad de género, apátridas, y personas con discapacidad. Las leyes, políticas y prácticas discriminatorias pueden hacer que se niegue a esos grupos el goce de otros derechos, por ejemplo, el derecho al trabajo, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho al más alto nivel posible de salud.

32. En el desempeño de su labor, la Experta independiente determinará los programas cuyo objetivo es luchar contra la exclusión social y que promueven la participación activa y significativa de todas las personas y todos los grupos. A este respecto, es particularmente pertinente examinar las políticas sociales que tienen en cuenta los derechos de los pueblos indígenas —y sus perspectivas en relación con la pobreza y la riqueza— y que prevén su consentimiento previo, libre e informado, en relación con las políticas que les afectan.

33. Las consecuencias devastadoras de la extrema pobreza sumada a la discriminación por diversos motivos suelen quedar encubiertas debido a los escasos datos sobre la situación de las personas y las poblaciones marginadas. En este sentido, la Experta independiente promoverá el establecimiento de sistemas de

recopilación de datos amplios y fiables que faciliten información desglosada sobre los diferentes grupos como requisito previo de la elaboración y aprobación de medidas para combatir la pobreza así como de medidas destinadas a eliminar la discriminación conexas.

B. Las consecuencias de la extrema pobreza en las mujeres, los niños y las personas con discapacidad

34. La mayoría de las personas que viven en la pobreza son mujeres¹⁹. Esta situación obedece a que la discriminación por motivos de género limita las oportunidades de acceso a la educación, la tierra, el crédito y otros bienes productivos. Además, las mujeres suelen recibir un salario inferior al de los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el sector estructurado como en el no estructurado. Como las mujeres se ocupan de prestar asistencia a los niños y a los adultos mayores, les suele resultar más difícil encontrar trabajo remunerado fuera del hogar. La violencia también suele afectar las posibilidades que tienen las mujeres de obtener ciertos trabajos y de adoptar decisiones sobre la maternidad y su planificación.

35. Si bien, las mujeres están excesivamente representadas en los segmentos más pobres de la sociedad, están insuficientemente representadas en los órganos y procesos de adopción de decisiones. Todas las actividades encaminadas a eliminar la extrema pobreza deben tener en cuenta la naturaleza multifacética de la discriminación que padecen las mujeres, no sólo por motivos de género sino también por otros factores, por ejemplo, raza, etnia, discapacidad, clase, casta, orientación sexual, edad y origen nacional. En el desempeño de su labor, la Experta independiente prestará particular atención al derecho al acceso a la propiedad y al derecho sobre la tierra, a la igualdad respecto de los derechos a la herencia así como a la salud reproductiva de las mujeres. En este contexto, la Experta independiente tratará de contribuir a las iniciativas de sensibilización acerca de las numerosas obligaciones jurídicas respecto del logro de la igualdad de género asumidas por los Estados en virtud de diversos tratados internacionales y regionales de derechos humanos, por ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

36. La pobreza extrema afecta también a los niños de forma distinta que a los adultos. Un estudio reciente del UNICEF señala que 1) la pobreza afecta a los niños no sólo en el presente inmediato sino también a largo plazo y tiene efectos acumulativos en la evolución de sus facultades; 2) el caso de los niños es diferente al de los adultos, porque habitualmente tienen pocas posibilidades de mejorar su situación, ya que dependen de las medidas y las decisiones que adoptan sus familias, la sociedad y el Estado; y 3) los niños son particularmente dependientes de que las políticas públicas les ofrezcan las condiciones que necesitan para abandonar el entorno de pobreza y, en particular, tener acceso a servicios de salud, bienestar social y educación²⁰.

¹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano (Género y Desarrollo Humano)*, 1995.

²⁰ UNICEF, Centro de Investigaciones Innocenti 2006, *Understanding Child Poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*.

37. En el caso de los niños la pobreza menoscaba su capacidad para sobrevivir, desarrollarse y prosperar. La pobreza aumenta las desigualdades sociales, económicas y de género que, a su vez, impiden que los niños tengan igualdad de oportunidades y deteriora el entorno familiar y comunitario, dejando a los niños vulnerables a la explotación, la violencia y la discriminación. La pobreza durante la infancia es también una de las principales causas de la pobreza en la edad adulta.

38. La Experta independiente examinará las consecuencias concretas de la extrema pobreza en los niños y promoverá la concienciación al respecto. Tratará de asegurar que, de conformidad con lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, se tenga en cuenta el interés superior del niño cuando se formulen y ejecuten iniciativas para eliminar la extrema pobreza. La titular del mandato también tratará de encontrar la forma en que, cuando proceda, los niños puedan participar en la formulación y aplicación de medidas encaminadas a erradicar y eliminar la pobreza, cuando esas medidas tengan consecuencias directas en sus vidas.

39. Las personas que viven en la extrema pobreza son más vulnerables a la discapacidad debido a factores agravantes, por ejemplo, malnutrición, falta de vivienda o viviendas inapropiadas, trabajos peligrosos y mayor exposición a la violencia. Por ejemplo, muchos millones de personas han quedado discapacitadas debido a la poliomielitis, que podía haberse evitado mediante la inmunización.

40. Las personas con discapacidad también tienden a empobrecerse o a permanecer en la pobreza porque se les niega el derecho al trabajo y a la seguridad social así como el acceso a la atención de la salud. Con frecuencia, las personas con discapacidad y sus familias se ven más expuestas a la pobreza debido al costo de la rehabilitación. Además, cuando viven en condiciones de pobreza extrema sufren de forma desproporcionada las consecuencias tanto de la discriminación como de la exclusión social, y suele denegárseles el goce de otros derechos humanos, entre ellos los relacionados con la participación.

41. La Experta independiente promoverá la concienciación respecto de las consecuencias desproporcionadas que tiene la pobreza para las personas con discapacidad y la aplicación de medidas destinadas a proteger todos sus derechos humanos. La Experta independiente contribuirá a que se tome conciencia de las obligaciones jurídicas conexas que los Estados han asumido en virtud de tratados internacionales, en particular la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su Protocolo facultativo. La Experta también promoverá la ratificación de ambos tratados por los Estados.

C. La falta de participación significativa de las personas que viven en la pobreza

42. La extrema pobreza no podrá erradicarse o reducirse mientras se haga caso omiso de la experiencia de las personas que viven en la pobreza extrema. Las necesidades de esas personas sólo podrán comprenderse si se prevén los medios necesarios para asegurar que se escuche y se tome adecuadamente en consideración su opinión al adoptar decisiones.

43. Con demasiada frecuencia, cuando se prevé la participación, el proceso pertinente no es significativo. A menudo la participación es formal o se reduce a una mera consulta que en realidad no permite a las personas que viven en la extrema

pobreza tener un impacto significativo en las decisiones. Con frecuencia, el proceso suele estar controlado por las élites locales y excluye a las mujeres y a otros grupos marginados incluso entre las personas que viven en la pobreza.

44. Aunque la participación de las personas que viven en la pobreza es crucial, la marginación y la discriminación con frecuencia les impiden participar de forma significativa en los procesos pertinentes. En aras de una participación significativa los diversos interesados (Estados, agentes del sector privado y la sociedad civil) deben adoptar medidas para fomentar la capacidad de las personas que viven en la pobreza a fin de que participen en debates sobre política, estudien soluciones de política y reivindiquen sus derechos.

45. La Experta independiente tratará de definir y promover medidas destinadas a desarrollar la capacidad de las personas que viven en la pobreza para que estén representadas en el gobierno y en otros ámbitos. La Experta alentará a los Estados a adoptar las medidas y los procesos normativos e institucionales necesarios para asegurar que las personas que viven en la pobreza no sean receptores pasivos de las políticas y las intervenciones. En particular, tratará de señalar las estrategias que han obtenido resultados satisfactorios para promover la participación (por ejemplo, procesos de presupuestación participativos) así como algunos de los obstáculos que impiden la participación significativa de las personas que viven en la extrema pobreza.

D. La repercusión de las políticas y las intervenciones públicas en las personas que viven en la extrema pobreza

46. A pesar de las buenas intenciones, algunas veces los programas y las intervenciones sociales para eliminar o reducir la pobreza no respetan plenamente los derechos humanos y es posible que violen ciertos derechos. En otros casos, las políticas y otras intervenciones simplemente no llegan a los más pobres entre los pobres o a las personas que sufren múltiples formas de discriminación. Desde una perspectiva de derechos humanos, las políticas sociales deben otorgar prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza. A este respecto, si bien el desarrollo económico es crucial para la reducción de la pobreza, no es suficiente. El efecto de “filtración” no basta para proteger a las personas que viven en la extrema pobreza. Por tanto, el marco de derechos humanos desempeña una función de apoyo para asegurar que las políticas públicas aborden de forma activa la cuestión de la extrema pobreza.

47. Durante su mandato, la Experta independiente alentará a los encargados de la formulación de políticas a que garanticen que sus políticas, programas sociales e intervenciones para reducir o eliminar la pobreza (por ejemplo, subvenciones, ayuda alimentaria, asistencia social, transferencias de recursos y servicios) sean compatibles con las normas fundamentales de derechos humanos y se formulen y apliquen desde una perspectiva de derechos humanos.

48. Para ello, la Experta evaluará cómo influyen en los derechos humanos las políticas, los programas y otras intervenciones nacionales, regionales e internacionales, a fin de determinar las consecuencias positivas y negativas de esas iniciativas en los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza. Un elemento fundamental de esta labor será evaluar la prioridad que se

otorga a los grupos más marginados y a las personas que viven en la extrema pobreza.

49. La Experta independiente formulará además recomendaciones sobre la forma de reforzar la protección y la promoción de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza. Ello incluirá la determinación de los obstáculos que impiden el pleno disfrute de los derechos humanos a las personas que viven en la extrema pobreza y de los obstáculos que enfrentan los Estados para ejecutar diversas iniciativas, desde la falta de recursos hasta los problemas relativos a la capacidad de ejecución. En el marco de esta evaluación, la titular del mandato no sólo examinará los resultados finales de las políticas y otras iniciativas, sino que también evaluará los procesos utilizados.

50. De ser posible, esta evaluación se complementará con visitas a los países. Esas visitas permitirán a la Experta dialogar con una amplia gama de interesados que participaron en la formulación, la aplicación y la evaluación de determinados programas así como con los beneficiarios previstos.

51. Las visitas a los países y el diálogo directo con diversos interesados permitirán a la Experta independiente llevar a cabo un análisis más detallado y profundo y, lo que es muy importante, formular recomendaciones concretas y orientadas a la acción. Esas visitas también ayudarán a delimitar los principales problemas que impiden la eliminación de la pobreza y a señalar las mejores prácticas para la protección y promoción de los derechos de las personas que viven en la pobreza.

52. A este respecto, la Experta independiente evaluará en primer lugar los programas de transferencias de efectivos, en particular los programas de “transferencias condicionadas de efectivo” desde una perspectiva de derechos humanos, a fin de analizar la relación existente entre determinados programas y el goce de derechos por las personas que viven en la extrema pobreza (véase la sección VII, más adelante).

E. El desconocimiento de que la pobreza es una cuestión de derechos humanos

53. Aunque los tratados internacionales de derechos humanos no incluyen explícitamente la expresión “pobreza” ni prevén explícitamente el derecho a no vivir en la pobreza, muchos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos subrayan la convergencia entre la realización de los derechos humanos y la mitigación y la erradicación de la pobreza²¹.

54. El enfoque de la extrema pobreza como cuestión de derechos humanos es una iniciativa relativamente reciente que ha generado un animado debate, aunque debe ser objeto de más atención. La Experta independiente tratará de respaldar las actividades que integren los derechos humanos en diversas iniciativas para mitigar y eliminar la extrema pobreza. La Experta, sistemáticamente pondrá de relieve los

²¹ Por ejemplo, el tercer párrafo del preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice: “Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” (resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo).

aspectos de derechos humanos que deberían tenerse en cuenta respecto de cualquier política o intervención para la reducción de la pobreza que se someta a su atención.

55. Como se ha indicado antes, en el transcurso de los años, los órganos internacionales, regionales y nacionales encargados de los derechos humanos han ido elaborando el alcance y el contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos. No obstante, es preciso desarrollar actividades adicionales para asegurar que en el contexto de la extrema pobreza se respeten todos los derechos humanos pertinentes (cíviles, políticos, económicos, sociales y culturales). Mediante un examen más amplio de la relación entre los derechos humanos y la extrema pobreza, la Experta independiente promoverá la incorporación de los derechos humanos en las iniciativas para la reducción de la pobreza, así como en la asistencia técnica, y aportará su contribución al respecto.

56. El proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, preparado por la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2006, es otro paso importante hacia el reconocimiento de los problemas multifacéticos a los que se enfrentan las personas que viven en situación de pobreza extrema, así como hacia la forma de conciencia de las correspondientes consecuencias para los derechos humanos. La titular del mandato participará activamente en el proceso consultivo sobre los principios rectores así como en un seminario que organizará la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 7/27 del Consejo de Derechos Humanos.

57. Se han asumido algunos compromisos políticos que ponen de relieve la responsabilidad internacional compartida respecto de la reducción de la pobreza así como la necesidad de establecer asociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo para luchar contra la extrema pobreza²². Aunque esas promesas no siempre se han cumplido²³, la Experta independiente quisiera subrayar que las obligaciones asumidas respecto de la prestación de asistencia y cooperación internacionales no son sólo de carácter moral o político, sino que se fundan también

²² Esos compromisos incluyen, entre otros, los de la Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986) (resolución 41/128 de la Asamblea General); la Declaración del Milenio (2000) (resolución 55/2 de la Asamblea General); la Declaración Ministerial de Doha formulada en la Cuarta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en 2001 (WT/MIN(01)/DEC/1); el Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (2002) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.02.II.A.7, cap. I, resolución 1, anexo) y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible (2002) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.II.A.1 y corrección, cap. I, resolución 2, anexo). En el Objetivo 8 de los objetivos de desarrollo del Milenio se enuncia claramente la necesidad de crear asociaciones mundiales para hacer frente a las actuales desigualdades en el sistema de comercio mundial, de hacer frente al problema de la deuda y de asegurar que los adelantos de la tecnología y de la ciencia beneficien a todos los países.

²³ Por ejemplo, según el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en 2006 se registró una reducción en términos reales de la asistencia oficial para el desarrollo facilitada por los países miembros de la OCDE: véase *Final ODA flows*, en 2006 (DCD/DAC/RD (2007) 15/RD2, de 10 de diciembre de 2007). En cambio, según el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), se estima que ha aumentado el gasto militar mundial en un 6% en términos reales respecto de 2006, lo que representa un aumento del 45% desde 1998. Véase SIPRI Yearbook 2008, *Armaments, Disarmament and International Security*, que puede consultarse en <http://www.sipri.org>.

en las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, algunas de las disposiciones que figuran en los tratados internacionales de derechos humanos (a saber, los artículos 2.1 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño)²⁴ imponen obligaciones jurídicamente vinculantes a los Estados. La Experta independiente en el desempeño de su labor profundizará el análisis del alcance y el contenido de las obligaciones en materia de asistencia y cooperación internacionales en relación con la reducción y la eliminación de la extrema pobreza.

58. No se ha tomado conciencia de los problemas de derechos humanos a los que se enfrentan las personas que viven en la pobreza en situaciones de conflictos armados y en la etapa posterior a los conflictos. Como en otras circunstancias, estas personas pueden resultar desproporcionadamente afectadas por los enfrentamientos y los desplazamientos. Por ejemplo, cuando se inician los enfrentamientos las personas que viven en la extrema pobreza habitualmente no pueden trasladarse a zonas seguras debido a la falta de recursos financieros y se ven obligadas a permanecer en ese lugar o a desplazarse a zonas peligrosas donde carecen de servicios médicos y de seguridad social así como de alimentos básicos. La Experta independiente tratará de aclarar mejor el vínculo existente entre los conflictos armados y el goce de los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza.

V. Cooperación con los interesados y los asociados pertinentes

59. Para eliminar la pobreza es preciso formular iniciativas multifacéticas que combinen competencias técnicas en diversas esferas de conocimientos y adoptar un enfoque multidisciplinario. Por consiguiente, la Experta independiente tratará de entablar un diálogo con una amplia gama de interesados.

60. Durante los últimos decenios, algunas organizaciones han generado un amplio conjunto de conocimientos sobre las políticas de reducción de la pobreza. La Experta independiente determinará y difundirá ejemplos de buenas prácticas en las actividades de reducción y erradicación de la extrema pobreza que tomen en

²⁴ Véase resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2.1: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”; ibíd., artículo 11.1. “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Véase también la resolución 44/25 de la Asamblea General, anexo, Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 4: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

consideración los principios y las normas de derechos humanos. Aunque las políticas de reducción de la pobreza deben adaptarse a contextos específicos, mediante un enfoque comparativo los encargados de la formulación de políticas podrán encontrar soluciones apropiadas sobre la base de la experiencia adquirida y las mejores prácticas.

61. El mandato de la Experta independiente podría contribuir a la recopilación y el intercambio de conocimientos y competencias técnicas entre las personas que se ocupan de la eliminación de la pobreza y las que se ocupan de la protección y la promoción de los derechos humanos. La Experta también aprovechará las redes existentes para difundir conclusiones y promover la aplicación de un enfoque de derechos humanos a las actividades de eliminación de la pobreza. Por tanto, una de las cuestiones de constante interés es la cooperación con diversos interesados en el ámbito mundial, regional, nacional y local.

62. En particular, la Experta independiente tratará de lograr la participación activa de los asociados que se mencionan más adelante.

A. Órganos y mecanismos de derechos humanos internacionales y regionales

63. La extrema pobreza es un problema que preocupa a una serie de órganos y mecanismos de derechos humanos en los planos internacional y regional. En el marco de esos mecanismos se han señalado violaciones de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza y se han establecido los pasos pertinentes necesarios para garantizar que se adopte un enfoque basado en los derechos al abordar su situación. En particular, esos órganos y los titulares de mandatos que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales han señalado en numerosas ocasiones las violaciones de los derechos humanos que afectan a las personas que viven en la extrema pobreza²⁵.

64. Por consiguiente, la Experta independiente aprovechará los conocimientos especializados existentes en los órganos de derechos humanos, en particular en los órganos establecidos en virtud de tratados de las Naciones Unidas, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité sobre los Trabajadores Migratorios y el futuro Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

²⁵ Por ejemplo, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité de los Derechos del Niño, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales han expresado a menudo su preocupación por la persistencia de la pobreza entre las mujeres y los niños, así como por la falta de datos suficientes. Véanse, por ejemplo, CEDAW/C/KOR/CO/6 (2007), párr. 31; CRC/C/15/Add.267 (2005), párr. 61; CRC/C/SWZ/CO/1 (2006), párr. 57; E/C.12/1/Add.107 (2005), párr. 98 y E/C.12/1/Add.102 (2004), párr. 33. Con frecuencia los procedimientos especiales hacen referencia a los derechos de las personas que viven en la pobreza; véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (E/CN.4/2006/41/Add.3, párr. 81) y, el informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (A/HRC/4/28/Add.3, párr. 17).

65. La Experta independiente también tratará de cooperar estrechamente en relación con otros procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. La Experta preparará una recopilación de las consideraciones pertinentes sobre la extrema pobreza formuladas por los órganos de las Naciones Unidas.

66. Los mecanismos regionales para la protección y promoción de los derechos humanos se considerarán también asociados pertinentes. Los órganos y mecanismos regionales suelen estar en condiciones de comprender mejor las circunstancias y los contextos nacionales y regionales. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Comité Europeo de Derechos Sociales y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos son pertinentes a este respecto y están en condiciones inmejorables de colaborar en la ejecución del mandato mediante la difusión de conceptos y materiales.

B. Fondos, programas, organismos especializados, organizaciones regionales y otros órganos intergubernamentales

67. La Experta independiente tratará de cooperar con los diversos fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas que patrocinan y supervisan directamente iniciativas para mitigar las consecuencias de la extrema pobreza. Entre otras entidades, la Experta tratará de cooperar con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, la Organización Mundial de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional del Trabajo. Esos asociados están en condiciones inmejorables para aportar información valiosa sobre las iniciativas dirigidas y patrocinadas por las Naciones Unidas que repercuten en la extrema pobreza, y disponen de los conocimientos y la experiencia necesarios para señalar los problemas y las mejores prácticas. La Experta independiente aprovechará en particular la experiencia adquirida al respecto por los centros de investigación de las Naciones Unidas, por ejemplo, el Centro Internacional de la Pobreza, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y el Centro de Investigaciones Innocenti, del UNICEF.

68. Los bancos de desarrollo y las instituciones financieras internacionales desempeñan una función esencial en la formulación y ejecución de estrategias globales para eliminar la pobreza y, por consiguiente, son pertinentes para la ejecución del mandato. La Experta independiente entablará un diálogo con el Banco Mundial y con otros bancos regionales y nacionales de desarrollo a fin de recabar información sobre las iniciativas en curso y previstas y, en particular, sobre su labor de evaluación de las repercusiones de las políticas públicas.

C. Las organizaciones de base comunitarias y las personas que viven en la extrema pobreza

69. La Experta independiente prestará particular atención al diálogo con las organizaciones de base comunitaria y los movimientos populares que mantienen un contacto directo con las personas que viven en la pobreza o en los que éstas participan. La Experta tratará de encontrar los medios que permitan la integración y

la participación significativa y sustancial de esas personas en sus propias actividades, incluso mediante su participación en el Foro Social del Consejo de Derechos Humanos. Con el apoyo de las organizaciones de base comunitaria, la Experta independiente también tratará de facilitar información sobre su mandato a las personas que viven en la extrema pobreza, así como de difundir sus conclusiones y recomendaciones de forma accesible y oportuna.

D. Agentes de la sociedad civil, con inclusión de las organizaciones no gubernamentales

70. Las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y de investigación, las asociaciones profesionales y las personas que defienden los derechos humanos suelen llevar la iniciativa en la promoción y la protección de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza. Los conocimientos acumulados por esas personas y organizaciones así como el papel que desempeñan en las actividades de concienciación y fomento del compromiso entre los principales grupos interesados son esenciales para promover la integración de un enfoque de derechos humanos en las medidas destinadas a abordar la extrema pobreza. En el sector de las organizaciones no gubernamentales, la Experta independiente reconoce la competencia técnica de diferentes organizaciones que trabajan en diversos ámbitos y han adquirido una importante experiencia en la reducción y la eliminación de la pobreza. Por consiguiente, la Experta tratará de establecer relaciones e intercambiar conocimientos con las organizaciones no gubernamentales que desarrollan sus actividades en diferentes esferas, por ejemplo, desarrollo, reducción de la pobreza, derechos humanos, asistencia humanitaria y solución de conflictos.

E. Instituciones nacionales de derechos humanos

71. En muchos países, las instituciones nacionales de derechos humanos son el foro principal para la protección y la promoción de los derechos humanos. Algunas instituciones nacionales de derechos humanos ya están luchando contra el problema de la pobreza y pueden desempeñar una función crucial mediante el intercambio de información y conocimientos especializados en la supervisión y la promoción de medidas destinadas a mitigar la pobreza y que tienen también otras repercusiones en las personas que viven en la extrema pobreza.

F. Sector privado

72. Las organizaciones y entidades del sector privado que apoyan iniciativas de responsabilidad social pueden desempeñar una función esencial en la reducción y la eliminación de la pobreza. Los agentes del sector privado también pueden compartir una perspectiva excepcional e importante. La Experta independiente tratará de colaborar con el sector privado a fin de definir iniciativas que puedan contribuir a la reducción de la pobreza y de evaluar la integración de un enfoque de derechos humanos.

G. Contribución a procesos específicos

73. Por último, la Experta independiente aportará contribuciones directamente a una serie de procesos internacionales relacionados con la reducción y la eliminación de la pobreza. En virtud de lo dispuesto en la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos, la Experta formulará recomendaciones que puedan contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio. En la resolución se insta también a la Experta independiente a contribuir a la evaluación de los resultados del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza.

74. Como se ha indicado, la Experta independiente participará en el Foro Social del Consejo de Derechos Humanos²⁶. El Foro debería ser un espacio adecuado para establecer vínculos con diferentes entidades de la sociedad civil, promover la cooperación y señalar y difundir las mejores prácticas. Además, como se ha mencionado antes, la Experta seguirá participando en consultas con expertos acerca del proyecto de principios rectores titulado Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres”.

VI. Actividades de difusión

75. La Experta independiente difundirá información sobre sus actividades, conclusiones y recomendaciones principalmente mediante sus informes al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. Su participación en consultas, seminarios, reuniones académicas y otros foros abiertos brinda a la Experta una excelente oportunidad para la interacción con otros interesados pertinentes, la recopilación de información y la difusión de información esencial sobre la pobreza y los derechos humanos.

76. Los informes anuales al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General proporcionarán información sobre las visitas a los países así como sobre las consultas y el diálogo con los diferentes interesados. Cuando sea posible, y con el apoyo de los asociados, se prepararán versiones más accesibles de los informes con las conclusiones y recomendaciones de la Experta independiente que revistan mayor importancia y se distribuirán para que lleguen a un público más amplio, en particular a las personas que desarrollan sus actividades a nivel comunitario y a las personas que viven en extrema pobreza.

VII. Objetivo para el período 2008-2009: integración de un enfoque de derechos humanos en los programas de transferencia de efectivo

77. La primera cuestión de la que se ocupará la Experta independiente será el análisis de los programas de transferencia de efectivo, en particular de los programas de transferencias condicionadas de efectivo. Mediante ese análisis se tratará de describir la repercusión general de esas iniciativas en el disfrute de los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza y se examinará su ejecución desde una perspectiva de derechos humanos, a saber, el respeto de los

²⁶ Según lo dispuesto en la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos.

principios fundamentales de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas.

78. En el marco de los programas de transferencia de efectivo se ofrece apoyo financiero directo selectivo a los hogares pobres o extremadamente pobres. Se ofrecen transferencias condicionadas de efectivo a los hogares que se comprometen a lograr determinados objetivos en materia de educación, salud o nutrición. Esos programas, que se consideran cada vez más un instrumento efectivo para la erradicación la pobreza, han sido aplicados por los gobiernos en todas las regiones del mundo con el apoyo de entidades internacionales.

79. El objetivo explícito de las transferencias de efectivo, tanto condicionadas como no condicionadas, es promover la nutrición, la salud y la educación de los niños de las familias extremadamente pobres. La transferencia de recursos se suele hacer a la mujer que es cabeza de familia del hogar receptor, con el propósito explícito de promover su empoderamiento.

80. Aunque el aspecto central son los ingresos, ya que el rasgo característico de esas iniciativas es la transferencia de recursos financieros, las transferencias de efectivo abordan la multidimensionalidad de la pobreza y sus múltiples causas.

81. En el marco de los programas de transferencia de efectivo se imponen condiciones cuyo objetivo es abordar los problemas económicos y sociales a los que se enfrentan las personas que viven en la extrema pobreza. Esos programas tienen un impacto en las dimensiones de la pobreza tanto a corto como a largo plazo. Con la distribución directa de efectivo se trata de mitigar con rapidez los efectos devastadores de unos ingresos extremadamente bajos. Al mismo tiempo, la imposición de condiciones relativas a la asistencia a la escuela, por ejemplo, tiene por objeto producir cambios a medio plazo y tratar de evitar que la pobreza se perpetúe de una generación a otra.

82. En algunos estudios realizados por autoridades nacionales y organizaciones internacionales ya se ha destacado el impacto de los programas de transferencias de efectivo en los indicadores sociales y económicos. La experta recopilará las principales conclusiones de esos estudios para describir la repercusión de esos programas en la situación de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza.

83. Como se ha indicado, en el análisis se evaluarán también los siguientes aspectos: a) la no discriminación en los procedimientos utilizados para determinar y seleccionar a los beneficiarios; b) la participación en todas las etapas del programa; c) la transparencia y el acceso a la información; d) la rendición de cuentas y los mecanismos para supervisar la aplicación; e) la accesibilidad y la calidad de los servicios ofrecidos a los beneficiarios y f) de ser pertinente, los procedimientos utilizados para determinar si los beneficiarios cumplen las condiciones, así como para evaluar los costos y los beneficios de las transferencias condicionadas en relación con las transferencias no condicionadas desde una perspectiva de derechos humanos.

84. La Experta independiente examinará la repercusión de los programas de transferencias de efectivo en las relaciones de género así como en los grupos vulnerables y desfavorecidos como los niños, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y las minorías étnicas. En el análisis también se examinarán los obstáculos institucionales con que se ha tropezado en la aplicación de esas políticas.

85. La preparación de este estudio depende de la contribución de las entidades que aplican y evalúan los programas de transferencias de efectivo en las diferentes regiones. En particular, se invitará a intercambiar información y a contribuir al análisis a las organizaciones internacionales y regionales que se ocupan de hacer el seguimiento de la ejecución de las iniciativas de transferencias de efectivo condicionadas y no condicionadas en diferentes contextos. También se invitará a agentes gubernamentales y de la sociedad civil a que faciliten información sobre su evaluación de las iniciativas en curso. Por último, la Experta también tratará de centrar su atención en esos programas durante sus primeras visitas a los países.

VIII. Conclusiones y recomendaciones

86. El Consejo de Derechos Humanos pidió a la titular del mandato recientemente nombrada que presentara un informe a la Asamblea General en junio de 2008, por lo que la Experta independiente considera prematuro presentar conclusiones y recomendaciones. Por tanto, preferiría destacar en cambio los elementos principales del presente informe.

87. La lucha contra la pobreza es el aspecto central de muchos documentos fundamentales de las Naciones Unidas, desde la Carta hasta la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio. A pesar de esos compromisos e iniciativas, y del gran desarrollo económico registrado en muchas regiones, las desigualdades han aumentado y la pobreza sigue socavando los derechos y la dignidad de casi 1.000 millones de personas en todas las regiones del mundo.

88. Nunca ha revestido mayor urgencia la incorporación de un enfoque basado en los derechos humanos en las iniciativas de reducción y erradicación de la pobreza. Al renovar el mandato sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, el Consejo de Derechos Humanos ha reiterado que la extrema pobreza no es meramente una cuestión de caridad sino una importante y acuciante cuestión de derechos humanos. El Consejo de Derechos Humanos ha subrayado además la necesidad de buscar medios nuevos y creativos para luchar contra la extrema pobreza como cuestión de derechos humanos.

89. Desde una perspectiva de derechos humanos, los Estados tienen numerosas obligaciones jurídicas respecto de las personas que viven en la extrema pobreza. Entre ellas figuran las dimanantes de los derechos civiles, económicos, políticos, culturales y sociales.

90. El hecho de abordar la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos significa que los principios de igualdad y no discriminación, participación, transparencia y rendición de cuentas deben ser el aspecto central de todas las iniciativas que se adopten. Tanto las políticas y las estrategias públicas como la prestación de servicios a las personas que viven en la pobreza deben respetar las constituciones y los marcos jurídicos nacionales así como las disposiciones jurídicamente vinculantes de las normas internacionales de derechos humanos.

91. Si bien es preciso seguir examinando el marco conceptual para comprender la relación existente entre los derechos humanos y la extrema pobreza, la labor que ya se ha realizado en ese plano basta para orientar las actividades que fomenten la aplicación de un enfoque de derechos humanos a la

extrema pobreza. Al aplicar ese enfoque a las políticas de lucha contra la pobreza se atribuye prioridad al efecto potencial o real que las políticas o iniciativas de lucha contra la pobreza puedan tener en el goce, la protección y la promoción de todos los derechos humanos. Por consiguiente, al aplicar un enfoque de derechos humanos es necesario evaluar la forma en que esas políticas e iniciativas contribuyen efectivamente a la protección y la promoción de los derechos.

92. Un enfoque de derechos humanos no pretende ser una panacea política, no ofrece una solución única a la extrema pobreza ni representa una alternativa a las actividades de desarrollo. Un enfoque de derechos humanos prevé más bien el fortalecimiento mutuo a fin de promover políticas, iniciativas, prácticas y procesos más amplios y legítimos.

93. En el cumplimiento de su mandato, la experta independiente tratará de formular directrices y recomendaciones pragmáticas y orientadas a la acción sobre la forma en que el marco de derechos humanos puede apoyar y reforzar las actividades destinadas a erradicar la extrema pobreza. Esas sugerencias y directrices prácticas permitirán que una amplia gama de agentes, entre ellos Estados, organizaciones internacionales, organizaciones regionales, organizaciones no gubernamentales, donantes, empresas multinacionales y el sector privado tomen en consideración las consecuencias prácticas del enfoque de derechos humanos. Esos agentes también tratarán de asegurar que la voz de las personas que viven en la pobreza se escuche a todos los niveles.

94. En informes subsiguientes se incluirán recomendaciones concretas, basadas en la labor de la Experta independiente, para someterlas al examen de la Asamblea General.