



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/2003/17
16 de junio de 2003

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Promoción y Protección
de los Derechos Humanos
55º período de sesiones
Tema 4 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

**Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el
contexto de la lucha contra la extrema pobreza**

**Documento de trabajo preliminar presentado por José Bengoa,
coordinador del grupo de expertos ad hoc, de acuerdo con la
resolución 2003/13 de la Subcomisión^{*}**

^{*} El anexo se distribuye únicamente en el idioma en que fue presentado.

Resumen

El presente informe se preparó de conformidad con la resolución 2002/13 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que pidió a un grupo de expertos ad hoc, coordinado por José Bengoa, que presentara un documento de trabajo sobre la necesidad de formular unos principios rectores sobre la aplicación de las normas vigentes sobre los derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza. El documento de trabajo se presentará en tres fases: una fase preliminar (55º período de sesiones), una fase provisional (56º período de sesiones) y una fase final (57º período de sesiones). El presente documento es el documento de trabajo preliminar, que contiene algunas aclaraciones sobre el vínculo esencial entre los derechos humanos y la pobreza, incluida la extrema pobreza. En el documento de trabajo preliminar se proponen también al examen de la Subcomisión los principios subyacentes a un marco conceptual para la elaboración de unos principios rectores sobre las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la pobreza, incluida la extrema pobreza.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 2	4
II. HACIA UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA ELABORACIÓN DE UNOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, INCLUIDA LA EXTREMA POBREZA.....	3 - 34	4
A. Cuestiones y alternativas	3 - 19	4
B. Propuesta de marco conceptual para la elaboración de unos principios rectores sobre las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la pobreza, incluida la extrema pobreza	20 - 34	7
III. UN ENTORNO QUE FOMENTE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: LA ASISTENCIA Y LA COOPERACIÓN	35 - 39	12
IV. RECOMENDACIONES	40 - 41	13
<i>Anexo:</i> The underlying principles of a conceptual framework for the elaboration of guiding principles on existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty		15

I. INTRODUCCIÓN

1. Desde 1998, la Comisión de Derechos Humanos viene examinando la necesidad de elaborar un nuevo texto sobre los "derechos humanos y la extrema pobreza". De 1998 a 2001, la Comisión consultó con el experto independiente sobre la extrema pobreza y con un grupo de expertos sobre la necesidad de elaborar un proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la extrema pobreza; ambos dieron una respuesta positiva. La Comisión, en su resolución 2001/31, pidió a la Subcomisión "que considerara la necesidad de formular... unos principios rectores sobre la aplicación de las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza y que informara al respecto a la Comisión". A petición de la Subcomisión (resolución 2001/8), cuatro expertos de diferentes zonas geográficas, Sérgio Paulo Pinheiro, Yozo Yokota, El Hadji Guissé y José Bengoa, prepararon un documento de trabajo conjunto sobre esta materia. En su resolución 2002/13, la Subcomisión pidió también a Julia-Antoanella Motoc, Asbjørn Eide, al Sr. Yokota, al Sr. Guissé y al Sr. Bengoa, como coordinador, que prepararan un documento de trabajo conjunto que no tuviera repercusiones financieras en tres fases: una fase preliminar (55º período de sesiones), una fase provisional (56º período de sesiones) y una fase final (57º período de sesiones).

2. El autor del presente documento de trabajo preliminar es el coordinador del grupo de expertos ad hoc. En el documento se propone un marco conceptual para la elaboración de un texto internacional sobre los derechos humanos y la pobreza, incluida la extrema pobreza, que podría inspirar la redacción del documento de trabajo conjunto en las fases posteriores.

II. HACIA UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA ELABORACIÓN DE UNOS PRINCIPIOS RECTORES SOBRE LA APLICACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES SOBRE DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA, INCLUIDA LA EXTREMA POBREZA

A. Cuestiones y alternativas

3. Antes de proponer un marco conceptual para la elaboración de los principios rectores, se deberían debatir varias cuestiones sobre la naturaleza, el alcance y el enfoque de los principios rectores.

1. Naturaleza del texto

4. Si bien el mandato inicial de la Comisión pedía a los miembros de la Subcomisión que consideraran la necesidad de elaborar una "declaración" sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, el mandato actual pide al grupo de expertos ad hoc que considere la necesidad de formular "unos principios rectores sobre la aplicación de las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza". El nuevo mandato permite que se atiendan las peticiones de algunos agentes del desarrollo, al pedir orientación sobre cómo aplicar en la práctica un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos y al dirigirse hacia el ámbito de la aplicación de las normas de derechos humanos.

5. Los responsables de formular las políticas deberían tener a su disposición los principios rectores para que los ayuden a integrar los derechos humanos en las políticas y las estrategias nacionales e internacionales destinadas a reducir la pobreza.

2. Tema central: ¿extrema pobreza o pobreza?

6. La adición de "extrema" no establece una clasificación de hecho entre los grados de pobreza. En el primer informe sobre los derechos humanos y la extrema pobreza que presentó a la Asamblea General, el Secretario General declaró: "La Asamblea General ha utilizado varios términos para definir diferentes formas de pobreza. De conformidad con la resolución 53/198, de 15 de diciembre de 1998, relativa a la aplicación del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), la Asamblea estableció dos objetivos: erradicar la pobreza absoluta y reducir considerablemente la pobreza general en el mundo. Si bien se hace una distinción entre la pobreza general y la extrema pobreza por lo que respecta a los objetivos alcanzables, esto no significa que existan dos tipos diferentes de pobreza. La pobreza general y la extrema pobreza son diferentes en cuanto a su grado, pero sus causas y consecuencias son idénticas y, por consiguiente, requieren remedios similares" (A/57/369, párr. 2).

7. Por los mismos motivos, el coordinador del grupo de expertos ad hoc propone que se examinen tanto la pobreza como la extrema pobreza sin establecer ninguna distinción conceptual entre ambas.

3. Enfoque holístico de la reducción de la pobreza

8. El coordinador del grupo de expertos ad hoc cree que los principios rectores deberían adoptar un enfoque holístico de la reducción de la pobreza. No obstante, los principios rectores no pueden otorgar la misma importancia a todos los aspectos de los derechos humanos, ya que deberían orientarse al contexto específico de la reducción de la pobreza, que es sólo una parte del programa más amplio de los derechos humanos. En este contexto deben entenderse el fundamento de la elección de unos derechos determinados, la importancia relativa concedida a distintos derechos y los objetivos, los indicadores y estrategias que se pueden encontrar en los principios rectores.

9. La elección de los derechos humanos que pueden abordar los principios rectores debería basarse en la apreciación de cuáles son los derechos humanos más pertinentes en el contexto de la pobreza. Esta apreciación, a su vez, puede inspirarse en la concepción de que los derechos humanos pueden tener que ver con la pobreza de maneras distintas. En el contexto de la reducción de la pobreza, los derechos que guardan con ésta una relación constitutiva o instrumental tienen una importancia especial.

10. El coordinador del grupo de expertos ad hoc cree además que hacer una selección de derechos para el contexto específico de la reducción de la pobreza es coherente con un enfoque holístico y con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Principio de universalidad

11. La universalidad implica que todo individuo está dotado de derechos humanos por el hecho de ser humano. Esto significa que los derechos humanos deben ser los mismos en todas partes y para todas las personas. Este principio garantiza que la dignidad y el valor de la vida humana sean respetados universalmente y protegidos contra todas las actuaciones que menoscaben el bienestar de las personas. Las obligaciones que se derivan para los responsables son universalmente aplicables también en todos los contextos. Dicho esto, no es descabellado imaginar una situación en que los derechos constituyentes y los resultados esperados en un proceso de reducción de la pobreza basado en los derechos humanos no sean exactamente idénticos o no tengan la misma prioridad en dos países cualesquiera que pueden, o no, tener contextos sociales, culturales y económicos similares. Esto es así porque, además del contexto (que es importante), la prioridad relativa concedida a la realización de los distintos derechos humanos depende de la disponibilidad de recursos, así como del proceso que plasma la opinión pública en una política o en una estrategia de aplicación.

Principio de indivisibilidad

12. El principio de indivisibilidad exige que no se pueden lograr mejoras en la realización de uno de los derechos humanos a expensas de otro derecho. Por ejemplo, los logros en el derecho a la educación no pueden considerarse socialmente valiosos, o incluso aceptables, si se han alcanzado a expensas de las mejoras en la realización del derecho a la salud o a la libertad de expresión. En términos más generales, no se pueden lograr mejoras en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales a expensas de los derechos civiles y políticos.

13. Aunque la pobreza parece estar relacionada principalmente con los derechos económicos, sociales y culturales, el marco de los derechos humanos pone de relieve el hecho de que el disfrute de estos derechos no puede tener lugar a costa del disfrute de los derechos civiles y políticos. Un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos tiene, por lo tanto, un carácter holístico y engloba los derechos civiles y políticos, así como los derechos económicos, sociales y culturales.

Principio de interdependencia

14. De manera análoga, el principio de interdependencia de los derechos humanos hace que las mejoras en la realización de cualquier derecho humano dependan de la realización de todos, o al menos de algunos, de los otros derechos humanos, independientemente del contexto. Así, por ejemplo, es inútil hablar del derecho a la información si no existe una realización mínima del derecho a la educación; no tiene sentido hablar del derecho al trabajo cuando se están cometiendo violaciones de los derechos a la participación y a la igualdad de acceso a los servicios públicos y a ser considerados iguales con independencia de la raza, el color, el sexo, el idioma o la religión.

15. El principio de interdependencia de los derechos humanos no exige que la pobreza se defina haciendo referencia a todos los derechos que figuran en la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero exige que se adopte una estrategia inclusiva para hacer frente a la pobreza. Aunque la pobreza se puede definir haciendo referencia a un conjunto limitado de derechos humanos, que puede variar de una sociedad a otra, si bien los datos empíricos hacen

pensar que algunos derechos son comunes a todas las sociedades, una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza, sin duda, tendrá que ocuparse de un abanico más amplio de derechos humanos. Esto es así porque los derechos humanos pueden tener que ver con la pobreza de varias maneras.

4. Colaboración con asociados y la necesidad de evitar la superposición

16. En los últimos dos decenios se han realizado contribuciones teóricas importantes a los enfoques de la reducción de la pobreza basados en los derechos humanos, que se están elaborando, en particular, en la Comisión, la Subcomisión y en los órganos creados en virtud de tratados de las Naciones Unidas. En particular, estas contribuciones han inspirado la elaboración de un proyecto de directrices: un enfoque de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza, elaborado por el ACNUDH a raíz de una petición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2001. El marco conceptual dentro del cual se elaboró este proyecto de directrices figura en el informe del Secretario General mencionado anteriormente.

17. Se deberían realizar amplias consultas con distintos agentes implicados en la lucha contra la pobreza como, por ejemplo, los gobiernos, la sociedad civil y, en particular, los pobres y sus comunidades, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el sistema de las Naciones Unidas, los donantes, el sector privado y la universidad.

18. En particular, las tareas del grupo de expertos ad hoc deberían inspirarse en los resultados de la fase experimental del proyecto de directrices y en las actividades sobre la pobreza y los derechos humanos emprendidas por el PNUD a través de varios programas¹. También es importante tener en cuenta los seminarios convocados por la UNESCO sobre un enfoque multidisciplinario de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos, en que participaron filósofos, expertos de los derechos humanos, economistas, antropólogos e historiadores. Otros organismos como, por ejemplo, el UNICEF, la FAO, la OIT, el FNUAP y la OMS también llevan a cabo tareas muy útiles en esta esfera.

19. El hecho de que el proyecto de directrices responda a necesidades conceptuales pone de manifiesto la utilidad del contenido de este documento². Por consiguiente, el coordinador propone un marco conceptual para la elaboración de los principios rectores que emane del contenido del proyecto de directrices.

B. Propuesta de marco conceptual para la elaboración de unos principios rectores sobre las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la pobreza, incluida la extrema pobreza

20. En nuestra vida diaria, normalmente empleamos la palabra "pobre" de muchas maneras diferentes. Por ejemplo, nos podemos referir al "pobre hombre" que por poco no se ha llevado el

¹ Véase también PNUD, *Poverty Reduction and Human Rights, a Practice Note* (Reducción de la pobreza y los derechos humanos, nota de procedimiento), marzo de 2003.

² *Ibíd.*

bote de la lotería o al "pobre anciano" que no tiene herederos a quienes legar su amplio patrimonio o a otras situaciones. El elemento común a todos estos casos es algún tipo de privación que evoca el calificativo "pobre". No obstante, cuando se debate la pobreza como problema social, este concepto tiene un alcance mucho más restringido debido a su relación, claramente establecida, con la privación provocada por las limitaciones económicas.

21. Estas consideraciones sugieren que necesitamos una definición de pobreza que haga referencia a la no realización de los derechos humanos, pero sin desvincularla de las limitaciones de los recursos económicos. A continuación, se argumenta que el enfoque basado en la capacidad de Amartya Sen brinda un concepto de pobreza que cumple este doble requisito. El enfoque basado en la capacidad ya ha inspirado la ampliación significativa que se ha hecho del concepto de pobreza; se ha pasado de una concepción restringida basada en los bajos ingresos a una perspectiva multidimensional de la pobreza. La mayoría de los debates actuales sobre la pobreza celebrados en los medios académicos, así como en las organizaciones internacionales como, por ejemplo, el Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de la pobreza, adoptan este enfoque de manera explícita o implícita. Por regla general, estos debates no emplean el lenguaje de los derechos. Pero reflexionando un poco se llega a la conclusión de que existe una transición natural de la capacidad a los derechos. La mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de la persona a gozar de determinadas libertades fundamentales, incluidas las libertades de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. Así, el enfoque basado en la capacidad requiere que la "bondad" del régimen social se examine teniendo en cuenta la plena realización de las libertades humanas. Por consiguiente, la importancia concedida a la libertad de las personas es el elemento común a ambos enfoques. Analizar la pobreza desde la perspectiva de la capacidad debería, por lo tanto, servir de puente para cruzar desde la orilla de la pobreza a la de los derechos humanos.

1. Enfoque de la pobreza basado en la capacidad

22. Para comprender hasta qué punto la capacidad es útil para entender la pobreza, podemos hacer la observación de que la característica distintiva de una persona pobre es que tiene muy pocas oportunidades para lograr su bienestar. Así, la pobreza puede considerarse como tener niveles bajos de capacidad o como dice Sen, el hecho de que "las capacidades básicas no logren alcanzar unos niveles mínimos aceptables"³. Cabe destacar varias propiedades de este concepto de pobreza.

23. En primer lugar, no todos los tipos de carencia de capacidad podrían considerarse pobreza. Como la pobreza denota una forma extrema de privación, sólo la falta de las capacidades consideradas básicas según alguna escala de prioridades sería considerada pobreza. Naturalmente, cada comunidad puede tener distintas escalas de prioridades y, por lo tanto, una idea diferente de lo que denominaría capacidades "básicas".

24. En segundo lugar, cuando se considera que la pobreza es la falta de un conjunto de capacidades básicas, de inmediato se convierte en un concepto multidimensional. Ya no se puede seguir definiendo la pobreza de forma unidimensional como la falta de ingresos

³ A. Sen, *Inequality Re-examined*, (traducido al español como *Nuevo examen de la desigualdad*), 1992, pág. 109.

suficientes, como se ha hecho tradicionalmente. No obstante, es importante reconocer que el concepto basado en los ingresos, en términos más generales, el control de los recursos económicos, desempeña un papel importante en la definición de la pobreza.

25. No obstante, se deberían hacer algunas aclaraciones en este punto para evitar malentendidos. En primer lugar, aunque el concepto de pobreza tiene una connotación económica irreductible, el concepto que nos resulta útil en este marco no es el de bajos ingresos, sino más bien el concepto más amplio del *control insuficiente de los recursos económicos*; la carencia de ingresos personales suficientes sólo es una causa posible de esa situación. Otras causas pueden ser el control insuficiente de los bienes y servicios suministrados por los poderes públicos, el acceso insuficiente a los recursos gestionados y poseídos por la comunidad, el control insuficiente de los recursos brindados a través de redes formales o informales de apoyo mutuo, entre otras. Si la falta de control de estos recursos de una persona de alguna manera contribuye a la falta de capacidades básicas, esa persona será considerada pobre.

26. En segundo lugar, el reconocimiento de que la pobreza tiene una connotación económica irreductible no implica necesariamente que los factores económicos sean una de las causas principales de la pobreza. Por ejemplo, cuando la discriminación basada en el género, la etnia o cualquier otro motivo impide a una persona tener acceso a la atención médica, la mala salud resultante es claramente un caso de carencia de capacidad, que debería considerarse pobreza debido a que la falta de acceso a esos recursos ha contribuido a esa situación. Pero las causas principales en este caso son las prácticas socioculturales, así como los marcos políticos y legales que permiten que se discrimine a personas y grupos; la falta de control de estos recursos meramente desempeña una función de mediación.

27. El enfoque basado en la capacidad define la pobreza como la ausencia o la realización insuficiente de determinadas libertades básicas como, por ejemplo, las libertades de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, entre otras. La razón por la que la concepción de la pobreza guarda relación con las libertades básicas es que éstas se consideran fundamentalmente valiosas para lograr un nivel mínimo de dignidad humana. Pero la importancia concedida a la dignidad humana fundamenta también el enfoque basado en los derechos humanos, que propugna que las personas tienen el derecho inalienable a ejercer estas libertades. Cuando alguien no ha logrado estas libertades, evidentemente sus derechos no se han realizado. Por consiguiente, la pobreza puede definirse de forma equivalente como la falta de las libertades básicas, desde la perspectiva de las capacidades, o de la no realización del derecho a ejercer estas libertades, desde la perspectiva de los derechos humanos.

2. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos

28. La idea esencial que subyace a la adopción de un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos es que las políticas y las instituciones dedicadas a la reducción de la pobreza deberían basarse expresamente en las normas y los valores del derecho internacional de los derechos humanos. Respaldados por valores morales reconocidos universalmente y fortalecidos por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales brindan un marco normativo vinculante para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza.

29. Una de las razones por las que este marco es vinculante en el contexto de la reducción de la pobreza es que las normas y los valores consagrados en ese marco tienen el potencial de potenciar a los pobres y hacer que los responsables de formular las políticas rindan cuentas. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos consiste esencialmente en la **potenciación** y la **rendición de cuentas**.

30. La potenciación y la rendición de cuentas se logran fundamentalmente a través de la introducción del concepto de derechos. Una vez este concepto se ha incluido en el contexto de la formulación de las políticas, la reducción de la pobreza ya no se fundamenta meramente en que los pobres tienen necesidades sino también en que tienen derechos, de los que emanan obligaciones jurídicas para terceros. Entonces la reducción de la pobreza se convierte en algo más que la beneficencia o una obligación moral; se convierte en una obligación jurídica. Este reconocimiento de la existencia de derechos jurídicos de los pobres y de obligaciones jurídicas de terceros en relación con ellos es el primer paso hacia la potenciación y la rendición de cuentas.

31. Entre las características principales de un enfoque basado en los derechos humanos cabe destacar las siguientes: vinculación explícita a las normas y principios nacionales e internacionales de derechos humanos, potenciación y participación, rendición de cuentas, no discriminación e igualdad y realización progresiva. En el anexo se expone detalladamente el contenido de estos principios.

3. El valor añadido de un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos

32. Estos principios de los derechos humanos básicos obligan a los responsables de formular las políticas a dar prioridad a los más vulnerables y desfavorecidos, quienes a menudo son excluidos por "el progreso medio". Sea cual sea el método utilizado para determinar quiénes son pobres, el enfoque basado en los derechos humanos exige que ese método se inspire en una serie de consideraciones especiales. En primer lugar, el objetivo del ejercicio debería ser no sólo calcular una cifra, como la proporción de pobres en la población, sino saber quiénes son estas personas. Así, es necesario determinar cuáles son los grupos específicos, en función de varias características como, por ejemplo, el género, la ubicación geográfica, la etnia, la religión, la edad, la ocupación, en que ha arraigado la pobreza para poder abordar el problema de la pobreza de la manera más desglosada posible. En segundo lugar, se deberán desplegar esfuerzos especiales para determinar quiénes, entre los pobres, se encuentran en una situación especialmente desfavorecida (por ejemplo, las mujeres) y vulnerable (por ejemplo, las personas que padecen el VIH/SIDA). Cuando las restricciones de los recursos exigen la fijación de prioridades, se debe dar atención prioritaria a los derechos de estos grupos.

33. En otras palabras, la aplicación de los principios enumerados anteriormente (véase también el anexo) dota de un carácter único al proceso de determinación de quiénes son los pobres, primer paso esencial en la elaboración de una estrategia de reducción de la pobreza.

34. En términos generales, el valor añadido de un enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos puede resumirse de la siguiente manera:

- a) **La vinculación explícita a las normas y los principios nacionales e internacionales de derechos humanos** brinda un marco normativo vinculante para la formulación, la aplicación, la vigilancia y la revisión de las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza. Esto tiene consecuencias importantes para los Estados, así como para los responsables de las políticas y los programas que repercuten en los Estados. Todas las partes deben reconocer que los compromisos nacionales e internacionales de derechos humanos del Estado son la parte central de los cimientos normativos en que se basan la formulación y la aplicación de las políticas y las estrategias de reducción de la pobreza.
- b) Los derechos humanos aumentan la **potenciación y la participación** al otorgar a las personas y las comunidades pobres derechos de los que se derivan obligaciones jurídicas para terceros. Estos principios garantizan también que la responsabilidad de los países no se interprete restrictivamente. Todos los interesados del país, incluidos los pobres, deben hacer suyas las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza. Esto sólo puede ser posible cuando todos los interesados, incluidos los pobres, participan efectivamente en todas las etapas del proceso.
- c) Los derechos humanos aumentan el grado de **rendición de cuentas** de los distintos interesados que participan en la formulación, la aplicación, la vigilancia y el examen de las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza. El enfoque de la reducción de la pobreza basado en los derechos humanos pone de relieve las obligaciones y requiere que todos los responsables, incluidos los Estados y las organizaciones intergubernamentales, rindan cuentas de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales.
- d) El doble principio de **no discriminación e igualdad** impide que los pobres estén en una situación de desventaja o excluidos socialmente por varios motivos como, por ejemplo, la raza, el género, la religión, la ubicación, la ocupación y la edad. Contribuye a garantizar que las medidas correspondientes tengan debidamente en cuenta a i) los sectores (por ejemplo, la salud) y los subsectores (por ejemplo la atención primaria de la salud) que guardan una relación especial con las políticas en favor de los pobres; y ii) la situación concreta de las personas y los grupos vulnerables, marginados, desfavorecidos y socialmente excluidos.
- e) El principio de la **realización progresiva** significa que muchos derechos humanos se realizan progresivamente y están supeditados a la disponibilidad de recursos. En consecuencia, las obligaciones concretas derivadas de algunos derechos humanos pueden variar con el tiempo en el mismo Estado (realización progresiva) y de un Estado a otro (debido a las distintas disponibilidades de recursos). El reconocimiento de una dimensión temporal y de la necesidad de establecer prioridades son características comunes a los enfoques de formulación de políticas. El rasgo distintivo de un enfoque basado en los derechos humanos es la imposición de determinadas condiciones a esas características, de manera que el fomento de los derechos humanos no se reduzca a una mera retórica en nombre de su realización progresiva.

III. UN ENTORNO QUE FOMENTE LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA: LA ASISTENCIA Y LA COOPERACIÓN

35. El marco conceptual propuesto en el capítulo II no puede aplicarse sin un entorno justo e imparcial que fomente la reducción de la pobreza. Para ello, se requiere que la asistencia y la cooperación estén basadas en la equidad mundial y la responsabilidad compartida tanto a nivel nacional como internacional.

36. A escala internacional, la Declaración del Milenio reitera en varias ocasiones el doble principio de la equidad mundial y la responsabilidad compartida. Uno de los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) consiste en "fomentar una asociación mundial para el desarrollo". Más específicamente, la declaración propugna "un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio". Con ello se reconoce universalmente que la reducción eficaz de la pobreza requiere una actuación internacional⁴.

37. El acceso a la ayuda, al alivio de la deuda, a los mercados, a las corrientes importantes y asequibles de capital, así como la estabilidad de la economía mundial tienen repercusiones en las opciones con que se enfrentan los responsables de formular las políticas cuando elaboran y aplican las políticas y las estrategias de reducción de la pobreza. En el derecho internacional de los derechos humanos, los principios de la equidad mundial y la responsabilidad compartida también se reflejan en la noción de la asistencia y la cooperación internacionales.

38. Existen muchas referencias a la obligación de la asistencia y la cooperación internacionales en el contexto de los derechos humanos. Según el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona... tiene derecho... a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia a la asistencia y la cooperación

⁴ Como dice el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* del PNUD: "Los derechos humanos y el desarrollo humano no pueden hacerse realidad a escala universal sin una acción internacional más enérgica, especialmente para apoyar a los países y pueblos en desventaja y para compensar las desigualdades y la marginación en aumento a escala mundial". Más adelante añade: "La ayuda, la mitigación de la deuda, el acceso a los mercados, el acceso a las corrientes financieras privadas y la estabilidad de la economía mundial son necesarias para la plena realización de los derechos en los países en desarrollo más pobres y menos adelantados". *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* del PNUD, pág. 12. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001* del Banco Mundial se hace una afirmación en términos similares: "Hay muchas esferas que requieren una actuación de alcance mundial -sobre todo por parte de los países industriales- para que los países pobres y la población necesitada del mundo en desarrollo progresen realmente. La solución estará, en parte, en prestar atención mayor al alivio de la deuda, y en la decisión paralela de conseguir que la cooperación para el desarrollo basada en la ayuda sea más eficaz. Igualmente importantes serán las iniciativas que se puedan adoptar en otras esferas -el comercio, las vacunas o las medidas para salvar la brecha informática y en materia de conocimientos que separa a unos países de otros- y que pueden convertirse en factores de oportunidad, potenciamiento y seguridad para los pobres". Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, pág. 13.

internacionales, o utiliza formulaciones similares, en cinco artículos y este derecho ha sido expresado más recientemente en otro tratado vinculante, la Convención sobre los Derechos del Niño. La asistencia y la cooperación internacionales pueden considerarse como un elemento de un derecho más amplio al desarrollo que quedó confirmado en la Declaración y Programa de Acción de Viena (1993). Recientemente, 147 Jefes de Estado y de Gobierno, 191 naciones en total, reconocieron expresamente en la Declaración del Milenio la vinculación entre la realización del derecho al desarrollo y la reducción de la pobreza y afirmaron que estaban empeñados "en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo" y en "poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad".

39. Los parámetros de la obligación de la asistencia y la cooperación internacionales en el derecho internacional de derechos humanos todavía no están claros. No obstante, en principio, se requiere que todos los que estén en condiciones de prestar asistencia se abstengan, en primer lugar, de la comisión de actos que hagan más difícil la realización de los derechos humanos de los pobres y, en segundo lugar, tomen medidas para retirar los obstáculos que impiden la realización de los derechos humanos de los pobres. Así, la asistencia y la cooperación internacionales no deberían entenderse como conceptos que denoten sólo la asistencia financiera y técnica: también engloban la obligación de fomentar el comercio multilateral justo, la inversión y los sistemas financieros propicios a la reducción y la eliminación de la pobreza.

IV. RECOMENDACIONES

40. **El coordinador propone las siguientes recomendaciones para que sean examinadas por el grupo de expertos ad hoc y la Subcomisión:**

- a) Llevar a cabo amplias consultas basadas en el marco conceptual propuesto en la sección B del capítulo II y detallado en el anexo del presente informe, y pedir la colaboración de distintos participantes en la labor de la reducción de la pobreza;**
- b) Revisar su programa de trabajo, contenido en el documento E/CN.4/Sub.2/2002/15, a la luz de las iniciativas existentes y en curso destinadas a aclarar la relación entre los derechos humanos y la pobreza, incluida la extrema pobreza, y a brindar a los profesionales del desarrollo orientaciones prácticas sobre cómo integrar los derechos humanos en las políticas y las estrategias de lucha contra la pobreza;**
- c) Presentar un documento de trabajo conjunto provisional a la Subcomisión en su 56º período de sesiones sobre la necesidad de elaborar unos principios rectores, basándose en el marco conceptual mencionado anteriormente y, si fuera procedente, señalar sus puntos específicos.**

41. **En el documento de trabajo conjunto provisional que se presentará a la Subcomisión en su 56º período de sesiones se podrán examinar las siguientes cuestiones:**

- a) **La necesidad de dar prioridad a la relación entre los derechos humanos y la pobreza general y la extrema pobreza sin establecer ninguna distinción conceptual entre ambas;**
- b) **La adopción de un enfoque holístico de la reducción de la pobreza teniendo debidamente en cuenta los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.**

Annex

The underlying principles of a conceptual framework for the elaboration of guiding principles on existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty, including extreme poverty

I. EXPLICIT LINKAGE TO NATIONAL AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS NORMS, STANDARDS AND PRINCIPLES

1. While the documents directed at poverty reduction are not legal instruments, their design, implementation, monitoring and review ought to be consistent with, and informed by, the State's national and international human rights commitments for two reasons: (i) this will enhance the strategy's effectiveness; (ii) otherwise some features of the strategy may be unlawful.
2. This has significant implications for States as well as for those responsible for policies and programmes that impact on States. All parties need to recognize States' national and international human rights commitments as a central part of the normative foundation for the design and implementation of poverty reduction strategies.
3. When beginning to prepare, implement, monitor or review a poverty reduction strategy, it would be desirable for the State to look at the following:
 - (a) National human rights law and practice in its jurisdiction, for example human rights provisions from the constitution, bill of rights, anti-discrimination laws and freedom of information legislation, as well as the main human rights case law;
 - (b) The international and regional human rights treaties, including relevant ILO conventions and the UNESCO Convention against Discrimination in Education, it has ratified;
 - (c) Other important international human rights instruments such as the Universal Declaration of Human Rights;
 - (d) Commitments entered into at recent world conferences insofar as they bear upon human rights, including the United Nations Millennium Declaration (2000).
4. Given its responsibility to ensure that its human rights commitments inform the design, implementation, monitoring and review of its poverty reduction strategy, a State should seek to ensure that:
 - (a) Its human rights commitments are expressly referred to in the poverty reduction strategy;
 - (b) Those responsible for designing and implementing the poverty reduction strategy receive basic human rights training so that they are familiar with the State's human rights commitments and their implications;
 - (c) Individuals are appointed with particular responsibility for ensuring that the State's human rights commitments are taken into account throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. departmental human rights officers);

(d) Processes are designed, and put in place, to ensure that the State's human rights commitments receive due attention throughout the design and implementation of the poverty reduction strategy (e.g. arrangements to secure the preparation and scrutiny of ex ante and ex post human rights impact assessments).

5. Because the relevance of a State's human rights framework is not confined to the State itself, all those responsible for policies and programmes that impact upon a State should:

(a) Ensure that they do not make it more difficult for the State to implement its human rights commitments to individuals and groups within its jurisdiction;

(b) Use their best endeavours, within their mandates, to help a State fulfil its national and international human rights commitments.

II. PARTICIPATION AND EMPOWERMENT

6. As States have primary responsibility for fulfilling the human rights of the people living in their respective jurisdiction, it follows that any poverty reduction strategy must be a country-driven process. Country ownership should thus be an essential attribute of the design and implementation of any poverty reduction policies and strategies.

7. However, country ownership should not be interpreted narrowly. The strategy has to be owned by all relevant stakeholders within the country, including the poor. This can only be possible, however, when all stakeholders, including the poor, participate effectively in all stages of the process.

8. Active and informed participation by the poor is not only consistent with, but also demanded by, the human rights approach because the international human rights normative framework affirms the right to take part in the conduct of public affairs.

9. One may distinguish four stages of participation: preference revelation; policy choice; implementation; and monitoring, assessment and accountability.

10. The stage of preference revelation is the initial stage of any process of policy formulation. Before policies can be formulated, people need to express what their preferences are, i.e. what objectives they want to achieve.

11. The stage of policy choice refers to the stage at which policies are formulated and decisions taken regarding the allocation of resources among alternative uses. As different patterns of resource allocation will serve the interests of different groups of people differently, a conflict of interest is inherent in any process of policy formulation. In whose favour this conflict is resolved depends very much on who can participate effectively in the process. Traditionally, the poor are left out, as they do not possess enough political or financial power to make their interests count. The aim of a human rights approach is to alter this situation, by creating a legal-institutional framework in which the poor can participate effectively in policy formulation.

12. The point is not that the poor should take part in all the technical deliberations that underlie policy formulation. But they must be allowed to take part in the process of setting priorities and benchmarks that will guide such deliberations. In practice, this means that when alternative

policy options are being explored by experts, the implications of these options for the interests of various population groups need to be made transparent to the general public, including the poor, so that they can have an opportunity to argue for the options that serve their interests best.

13. Although the implementation of policies is primarily the responsibility of the executive arm of the State, opportunities should be created to enable the poor to exercise their right to participate in the implementation stage as well. Such opportunities are more likely to arise in community-level activities, which in turn are more likely to flourish within an institutional framework of representative local government. Decentralization of government and a deepening of democracy are therefore essential components of the human rights approach to poverty reduction.

14. The final stage of participation is the stage of monitoring and assessment of the success or failure of policies so that the State and other duty-bearers can be held accountable for their obligations. It is an essential feature of the human rights approach that the people who are affected by policies are able to participate in monitoring and assessing their success or failure and then take part in the procedures for holding the duty-bearers accountable. Appropriate institutional arrangements are needed for such participation to be possible.

15. It is not enough for the poor merely to participate in decision-making processes; they should be able to participate effectively. In order to ensure this, two sets of preconditions have to be satisfied.

16. First, while the practice of democracy is an essential precondition for the enjoyment of the right to participate, electoral democracy is not all that is needed. Devising specific mechanisms and detailed institutional arrangements through which the poor can effectively participate at different stages of decision-making is an essential component of the human rights approach to poverty reduction.

17. The second precondition is empowerment of the poor themselves so as to make their participation effective. In part, this empowerment will depend on the realization of a minimum degree of economic security without which the poor are unlikely to be able to resist established structures that perpetuate their poverty. Capacity-building activities are also essential in order to empower the poor. Human rights education can play an effective role in this process.

18. In addition, however, empowerment requires simultaneous efforts to promote a range of other human rights. For example, if the poor are to be empowered to participate meaningfully in the conduct of public affairs, they should be free to organize without restriction (right of association), to meet without impediment (right of assembly), to say what they want to without intimidation (freedom of expression) and to know the relevant facts (right to information). Furthermore, poor people should be allowed to receive support from sympathetic civil society organizations (including the media) that might be willing to champion their cause. For this to be possible, a legal and institutional framework needs to be created in which an independent civil society can flourish.

III. ACCOUNTABILITY

19. An accountability procedure depends on, but goes beyond, monitoring. It is a mechanism or device by which duty-bearers are answerable for their acts or omissions in relation to their duties. An accountability procedure provides right-holders with an opportunity to understand how duty-bearers have discharged, or failed to discharge, their obligations, and it also provides duty-bearers with an opportunity to explain their conduct. While accountability implies some form of remedy and reparation, it does not necessarily imply punishment.

20. Broadly speaking, there are four categories of accountability mechanism:

- Judicial, e.g. judicial review of executive acts and omissions;
- Quasi-judicial, e.g. ombuds institutions, international human rights treaty bodies;
- Administrative, e.g. the preparation, publication and scrutiny of human rights impact assessments;
- Political, e.g. parliamentary processes.

21. In some cases, the same institution performs both a monitoring and an accountability function. In other cases, one institution monitors and another institution provides an accountability procedure.

22. In the context of poverty reduction, monitoring and accountability procedures present a unique challenge. In some cases, existing procedures, such as current local government and judicial processes, may provide suitable monitoring and accountability mechanisms. In most cases, however, existing procedures will not be adequate. Usually, to secure the active and informed participation of the poor, existing procedures will have to be either reformed or supplemented by additional monitoring and accountability arrangements. In the context of poverty reduction, all duty-bearers are encouraged to devise, in close collaboration with the poor, innovative and non-formal monitoring and accountability mechanisms that secure the active and informed participation of the poor.

23. The form and mix of monitoring and accountability procedures will vary from one duty-bearer to another. However, all duty-bearers must ensure that, in relation to the discharge of their obligations, there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

24. Under international law, the State is the principal duty-bearer with respect to the human rights of the people living within its jurisdiction. However, the international community at large also has a responsibility to help realize universal human rights. Thus, monitoring and accountability procedures should not only extend to States, but also to global actors - such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies - whose actions bear upon the enjoyment of human rights in any country.

1. Monitoring and accountability of States

25. The duty of the State with regard to any human right is of three kinds: to respect, to protect, and to fulfil. The duty to fulfil in turn has two components - to facilitate and to provide. The human rights approach to poverty reduction demands that appropriate monitoring and accountability procedures be established in respect of all of these elements.

26. States' obligations are usually subject to both internal and external monitoring and accountability procedures.

Internal procedures

27. As the people's representatives, parliaments and parliamentary committees should be enabled to play an important monitoring role. In many cases, this will call for enhancement of the power of parliament - for example to require the Government to disclose necessary information to, and subject itself to scrutiny by, parliamentary committees. In addition, this will often require educating parliamentarians about the intricacies of planning and budgetary processes.

28. Decentralization and democratization of local-level governance will also be needed to enable the people, especially the poor, to monitor the activities of Government that have an immediate and direct effect on the realization of their human rights.

29. A legal framework should be created within which civil society organizations can perform an independent monitoring role. In particular, immediate steps should be taken to realize a set of interrelated rights, such as the rights to information, free speech and association, without which independent monitoring will not be possible.

30. Accountability mechanisms should provide remedies for human rights violations. Individuals not only have a right to enjoy the various substantive human rights that their Governments have accepted, but also a procedural right to an effective remedy before a domestic body in case their human rights have been violated.

31. A remedy is only effective if the respective domestic authority has the competence to grant reparation to the victim of a human rights violation. There are various types of possible reparation depending on the seriousness of the violation and the particular circumstances of the case, such as full restitution, compensation, rehabilitation, apologies and other forms of satisfaction, general guarantees of non-repetition and, in exceptional cases, punishment of the individual perpetrators.

32. The right to an effective domestic remedy does not necessarily require a judicial procedure. States have an obligation to ensure that any person claiming a remedy should have his or her right determined by a competent judicial, administrative or legislative authority, or any other competent authority provided for by the legal system of the State. In addition, the competent authorities should enforce such remedies when granted.

External procedures

33. By ratifying human rights treaties, States parties have agreed to make themselves answerable to treaty bodies, thereby subjecting themselves to a form of external monitoring and accountability. States parties have treaty obligations to comply with the relevant procedures provided for in the treaties, such as reporting, complaints and inquiry procedures. States also have obligations to cooperate with other external monitoring and accountability mechanisms, such as the special procedures established by the Commission on Human Rights.

34. External monitoring and accountability procedures are subsidiary to the equivalent internal procedures. For example, victims of a human rights violation can only submit an individual complaint to an international treaty body after they have exhausted all effective and available domestic remedies. Similarly, the reporting system can only be effective if Governments prepare their State reports in a transparent and participatory process involving all relevant domestic civil society actors before submitting the report to the respective international treaty body.

2. Monitoring and accountability of global actors

35. The general observations already made concerning monitoring and accountability procedures apply equally to global actors, such as the donor community, intergovernmental organizations, international NGOs and multinational companies.

36. Actions of the international community, for example, in the spheres of trade, aid, migration and private capital inflow, will have an impact on the options open to a State as it formulates and implements its poverty reduction strategy. These actions should conform to the global actors' human rights responsibilities.

37. Crucially, all global actors should ensure that there are accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction policies and human rights responsibilities. These procedures should secure the active and informed participation of the poor.

38. If global actors fail to establish appropriate monitoring and accountability mechanisms in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities, others should take steps to do so.

39. The activities of multinational companies, which may have a significant impact on poverty reduction and human rights in the States in which they operate, raise important monitoring and accountability issues.

40. First, multinational companies themselves should establish accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures in relation to their poverty reduction and human rights responsibilities.

41. Second, the State in which a company with overseas operations is headquartered has a responsibility to take reasonable measures to ensure that the overseas operations are respectful of the international human rights obligations of both the home and host State. This responsibility of

the State should be subject to accessible, transparent and effective monitoring and accountability procedures.

42. Third, a host State has a responsibility to ensure that multinational companies operating in its jurisdiction conform to the national and international human rights obligations of that State. Accordingly, there should be monitoring and accountability mechanisms in relation to the host State's obligation to regulate the conduct of such multinational companies.

IV. EQUALITY AND NON-DISCRIMINATION

43. The right to equality and the principle of non-discrimination are among the most fundamental elements of international human rights law. The right to equality guarantees, first and foremost, that all persons are equal before the law, which means that the law should be formulated in general terms applicable to every human being and enforced in an equal manner. Secondly, all persons are entitled to equal protection of the law against arbitrary and discriminatory treatment including by private actors. While only some treaties explicitly include a definition, it is generally accepted that the principle of non-discrimination prohibits any "distinction, exclusion, restriction or preference having the purpose or effect of impairing or nullifying the enjoyment of human rights". In this regard, the law should prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on the grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth, disability and health status, including HIV/AIDS, age, sexual orientation or other status.

44. The poor are usually victims of discrimination on various grounds such as birth, property, national and social origin, race, colour, gender and religion. Depending on the particular circumstances of each society, poverty may affect primarily members of certain socially disadvantaged classes, or of certain ethnic or religious groups, women, elderly people or indigenous persons, but in most cases poverty is aggravated by some sort of discrimination. If Governments are responsible for such discrimination, they are under an obligation immediately to prohibit and cease all discriminatory laws and practices. If discriminatory attitudes are caused by traditions among the population (that are usually deeply rooted), Governments are to adopt and enforce laws prohibiting any discrimination by private actors. In both cases, Governments should, in addition, take special measures to afford effective protection to their most vulnerable, discriminated and socially excluded groups, including the poor, against discrimination by governmental authorities as well as by private actors.

45. Inequalities and discrimination may assume various forms, including explicit legal inequalities in status and entitlements, deeply rooted social distinctions and exclusions, and policies of indirect discrimination. It is therefore important to look at the effects rather than the intentions of measures and laws. For example, while there might be no intention to discriminate against women when the term "breadwinner" is included in social security law, if the practical application of this term primarily disadvantages women, it may constitute indirect discrimination on the grounds of sex (see *Broeks v. Netherlands* Communication No. 1721984, A/42/40, (1987).

46. Not every distinction constitutes discrimination since it might be based on reasonable and objective criteria, and aimed to achieve a purpose which is legitimate under international human rights instruments. A law or policy that was originally considered reasonable might now be

acknowledged as discriminatory because of changing social values reflected in universal human rights norms. As societies gradually became more gender- and ethnicity-sensitive, they also tend to become more poverty-sensitive. Whereas poverty might have been regarded in earlier times as a kind of “natural phenomenon”, it is looked upon today as a social phenomenon aggravated by discrimination, which in turn requires corresponding anti-discrimination or even affirmative action by Governments. A human rights approach to poverty provides the necessary tools for identifying the roots of poverty that lie in discriminatory practices and for developing appropriate strategies to deal with them.

47. As discrimination may cause poverty, poverty also causes discrimination. In addition to their race, colour, gender or social origin, the poor are also subject to discriminatory attitudes by governmental authorities and private actors because they are poor. The twin principles of equality and non-discrimination require States to take special measures to prohibit discrimination against the poor and to provide them with equal and effective protection against discrimination. As the poor are among the most vulnerable groups in every society, the design and implementation of a poverty reduction strategy should take into account the special needs of the poor not to be discriminated against, according to the particular circumstances of the society concerned. Given that the most common discriminatory practices deny poor people equal access to fundamental services and human rights such as the rights to food, education, health or justice, the respective State obligations, targets, indicators and strategies will be dealt with in the relevant sections below.

V. PROGRESSIVE REALIZATION OF A NUMBER OF HUMAN RIGHTS

48. Poverty is so deeply entrenched in many societies that it is unrealistic to hope that even with the best of intentions it can be eliminated in a very short time. Equally, one must accept the reality that it may not be possible to fulfil all human rights immediately. Since the realization of most human rights is at least partly constrained by the availability of scarce resources, and since this constraint cannot be eliminated overnight, the human rights approach explicitly allows for progressive realization of a number of rights.

49. The idea of progressive realization has two major strategic implications. First, it allows for a time dimension in the strategy for human rights fulfilment by recognizing that full realization of human rights may have to occur in a progressive manner over a period of time. Second, it allows for setting priorities among different rights at any point in time since the constraint of resources may not permit a strategy to pursue all rights simultaneously with equal vigour.

50. The recognition of a time dimension and the need for prioritization are common features of all approaches to policy-making. The distinctiveness of the human rights approach is that it imposes certain conditions on these features, so that the pursuit of human rights is not reduced to mere rhetoric in the name of progressive realization.

51. The recognition of a time dimension is accompanied by certain conditions aimed at ensuring that the State does not take it as a licence either to defer or to relax the efforts needed to realize human rights.

52. First, it is generally accepted that, where there is a serious commitment to poverty reduction, rapid progress towards the realization of many human rights can be made even within the existing resource constraint. This will often be true of “respect” obligations with regard to most rights, which require political will more than economic resources. Even for “protect” and “fulfil” obligations, which would typically be more dependent on resources, it may be possible to make rapid progress by improving the efficiency of resource use - for example, by scaling down expenditure on unproductive activities, and by reducing spending on activities whose benefit goes disproportionately to the rich.

53. Second, to the extent that the realization of human rights may be contingent on a gradual expansion in the availability of resources, initial steps should be taken to fulfil the rights as expeditiously as possible by developing and implementing a time-bound plan of action. The plan must spell out when and how the State hopes to arrive at the realization of rights.

54. Third, the plan should include a series of intermediate - preferably annual - targets. As the realization of human rights may take some considerable time, possibly extending well beyond the immediate term of a Government in power, it is with regard to these intermediate targets (or benchmarks) rather than the final target of full realization that the State will have to be held accountable.

55. Fourth, as a prerequisite of setting targets, there is a need to identify some indicators in terms of which targets will be set. In practice, a bundle of indicators will be needed for each human right, and they should be specified separately, at levels that are as disaggregated as possible, for each subgroup of the poor population. Realistic time-bound targets will have to be set in relation to each indicator so as to serve as benchmarks.

56. With regard to prioritization, the human rights approach does not in itself offer any hard and fast rule, but it does impose certain conditions on the process and substance of prioritization.

57. The process of setting priorities must involve effective participation of all stakeholders, including the poor. Value judgements will inevitably enter the process of setting priorities, but the rights-based approach demands that they should do so in an inclusive and equitable manner. This implies that the process of resource allocation must permit all segments of society, especially the poor, to express their value judgements with regard to priorities. It also implies that just institutional mechanisms must be put in place so that potentially conflicting value judgements can be reconciled in a fair and equitable manner.

58. The substance of prioritization should be guided by the following principles. First, no human right can be given precedence over others on the ground of intrinsic merit, because from the human rights perspective all rights are equally valuable. However, different rights can still be given priority at different stages of progressive realization on practical grounds. For example, a country may decide to give priority to a right that has remained especially under-realized compared with others, to a right whose fulfilment is expected to act as a catalyst towards the fulfilment of other rights, or to a right which a country may feel especially well equipped to deal with first in view of its tradition, experience and so on.

59. Second, while allocating more resources to the rights that have been accorded priority at any given point in time, care should be taken to ensure that the rest of the rights maintain at least their initial level of realization. This restriction follows from the principle of non-retrogression of rights - no right can be deliberately allowed to suffer an absolute decline in its level of realization.

60. Third, notwithstanding the recognition of resource constraint, the international human rights system specifies some core obligations that require States to ensure, with immediate effect, certain minimum levels of enjoyment of various human rights. For example, a State has a core obligation, derived from the rights to life, food and health, to ensure that all individuals within its jurisdiction are free from starvation. These core obligations are to be treated as binding constraints - i.e. no trade-offs are permitted with regard to them.
