



Consejo Económico  
y Social

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1999/48  
29 de enero de 1999

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
55° período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

Informe presentado por la Sra. A. M. Lizin,  
experta independiente, de conformidad con la  
resolución 1998/25 de la Comisión

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN . . . . .	1 - 5	4
I. LA EXTREMA POBREZA COMO VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS . . . . .	6 - 36	5
A. Normas internacionales . . . . .	8 - 17	6
B. Obligaciones de los Estados . . . . .	18 - 27	9
C. La pobreza, los derechos humanos y el desarrollo . . . . .	28 - 36	11
II. MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS NACIONES UNIDAS PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA . . . . .	37 - 81	13
A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo . . . . .	44 - 48	15
B. Banco Mundial . . . . .	49 - 51	16

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. ( <u>continuación</u> )		
C. Compromiso de las Naciones Unidas en pro de la erradicación de la pobreza . . . . .	52 - 62	17
D. Transferencia de recursos . . . . .	63 - 81	19
III. ACCIÓN A NIVEL NACIONAL . . . . .	82 - 95	23
IV. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS . . . . .	96 - 108	27
A. Portugal . . . . .	97 - 99	27
B. Bulgaria . . . . .	100 - 103	27
C. Yemen . . . . .	104 - 107	28
D. Propuestas de acción y datos experimentales . .	108	29
V. COOPERACIÓN TÉCNICA . . . . .	109 - 110	35
VI. LAS MUJERES Y LA EXTREMA POBREZA . . . . .	111 - 114	36
VII. CONCLUSIONES . . . . .	115 - 127	37
VIII. RECOMENDACIONES . . . . .	128 - 149	40
A. Ratificación universal de los instrumentos pertinentes . . . . .	128 - 130	40
B. Ingreso mínimo garantizado . . . . .	131	40
C. Recursos . . . . .	132 - 134	40
D. Estructuras locales de la ayuda social . . . .	135 - 136	41
E. Programas de reinserción profesional . . . . .	137	41
F. Información y educación de los más pobres respecto de sus derechos . . . . .	138 - 139	41
G. Los más pobres en las prisiones . . . . .	140	42
H. Acceso a la justicia . . . . .	141 - 142	42
I. Los trabajadores sociales . . . . .	143	42

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
VIII. ( <u>continuación</u> )		
J. Asistencia técnica . . . . .	144	42
K. Combatir la corrupción . . . . .	145	43
L. La incidencia de los conflictos armados . . . . .	146 - 147	43
M. Proyecto de declaración . . . . .	148 - 149	43
<u>Cuadros</u>		
1. Iniciativas legislativas que deben alentarse . . . . .		30
2. Los derechos humanos y la extrema pobreza. Rejilla de lectura (primera y segunda partes) . . . . .		31

## INTRODUCCIÓN

1. Una quinta parte de la humanidad vive en la pobreza absoluta.

La Asamblea General estimó en 1996 (resolución 51/178) que más de 1.300 millones de personas, en su mayoría mujeres, vivían en la pobreza absoluta, especialmente en los países en desarrollo, y esa cifra seguía aumentando.

2. En su resolución 1998/25, la Comisión de Derechos Humanos, recordando que la erradicación de la pobreza generalizada, inclusive sus formas más persistentes, y el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos seguían siendo objetivos relacionados entre sí, y profundamente preocupada porque la pobreza extrema continuaba extendiéndose en todos los países del mundo, sea cual fuere su situación económica, social y cultural, y que tenía una magnitud y unas manifestaciones particularmente graves en los países en desarrollo, decidió nombrar, por un período de dos años, a un experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, para que se encargara de:

- a) Evaluar la interrelación existente entre la promoción y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza extrema, en particular mediante la evaluación de las medidas adoptadas en el plano nacional e internacional para promover el pleno goce de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza;
- b) Tener en cuenta en particular los obstáculos con que tropiezan las mujeres que viven en la extrema pobreza y los progresos que realizan en lo que respecta al disfrute de sus derechos fundamentales;
- c) Formular recomendaciones y, en caso necesario, propuestas en el ámbito de la cooperación técnica;
- d) Informar de estas actividades a la Comisión de Derechos Humanos en sus períodos de sesiones 55° y 56° y poner esos informes a disposición de la Comisión de Desarrollo Social y de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer, según proceda, en los períodos de sesiones que celebren durante esos mismos años;
- e) Contribuir a la evaluación de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, prevista por la Asamblea General para el año 2000, y presentar asimismo su informe final, con sus conclusiones, al comité preparatorio del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a esa evaluación;
- f) Presentar a la Comisión de Derechos Humanos, en su 55° período de sesiones, propuestas acerca de los principales elementos de un posible proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, a fin de que la Comisión pueda considerar la posibilidad de que la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones

y Protección a las Minorías, en su 51° período de sesiones, inicie el proceso de elaboración de un texto para su ulterior examen por la Comisión y su posible adopción por la Asamblea General, teniendo presentes, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Declaración de Copenhague y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, el Programa de desarrollo y el informe final preparado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy (E/CN.4/Sub.2/1996/13).

3. Por carta de fecha 12 de agosto de 1998, el Presidente del 54° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos informó a la Sra. Anne-Marie Lizin (Bélgica) de que había sido nombrada experta independiente para la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza.

4. Desde su designación, la experta independiente ha celebrado consultas permanentes con la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y ha visitado diversos países (Albania, Bulgaria, Francia, Portugal y Yemen), donde celebró consultas con los gobiernos, las organizaciones internacionales, los órganos, programas y fondos de las Naciones Unidas, así como las principales organizaciones no gubernamentales que tienen mucha experiencia sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza.

5. En el presente informe, se examinan las normas internacionales pertinentes en materia de erradicación de la extrema pobreza, así como las obligaciones de los Estados, teniendo en cuenta los obstáculos con que tropiezan las mujeres que viven en la extrema pobreza. También se analizan las medidas adoptadas a nivel internacional y nacional con objeto de eliminar la extrema pobreza. Además, se realizaron varios estudios de casos a nivel nacional. Por último, se formulan algunas conclusiones y recomendaciones provisionales.

#### I. LA EXTREMA POBREZA COMO VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

6. En 1996 el Relator Especial nombrado por la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Sr. Leandro Despouy, presentó su informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (E/CN.4/Sub.2/1996/13). Entre otras cosas, llegó a la conclusión de que la lucha por la erradicación de la pobreza exigía no sólo un conocimiento cabal de las causas y los factores que la generaban, la agravaban y la perpetuaban, sino también del efecto que tenía sobre el conjunto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Resultaba imprescindible poner en marcha mecanismos de participación que incorporasen a las personas más pobres a todas las etapas de las políticas que se elaborasen en beneficio suyo (párr. 204).

7. El Relator Especial hizo suya la siguiente definición de la extrema pobreza en el anexo III de su informe final: "La precariedad es la ausencia de una o varias seguridades que permiten a las personas y familias el asumir

sus responsabilidades elementales y gozar de sus derechos fundamentales. La inseguridad producida por esta precariedad puede ser más o menos extensa y tener consecuencias más o menos graves y definitivas. Conduce frecuentemente a la gran pobreza cuando afecta a varios ámbitos de la existencia, tiende a prolongarse en el tiempo haciéndose persistente y obstaculiza gravemente las posibilidades de recobrar los derechos y reasumir las propias responsabilidades en un futuro previsible".

#### A. Normas internacionales

8. El derecho a un nivel de vida adecuado y a no pasar necesidad es un derecho humano integral e inalienable que se afirma en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 25 estipula lo siguiente:

"1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social."

9. Por lo tanto, la pobreza y la desigualdad son violaciones de esos derechos humanos y de otros como el derecho a la vida, el derecho a participar, la libertad de expresión y de asociación, y el principio de no discriminación. La pobreza es la principal causa de las violaciones de los derechos humanos en el mundo. Además, impide que las personas asuman no sólo sus deberes como individuos, sino también sus deberes colectivos como ciudadanos, padres, trabajadores y electores.

10. Después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Pactos Internacionales de Derechos Humanos se reconoció que no podía realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creasen condiciones que permitiesen a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

11. En el párrafo 1 del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se proclama: "el derecho a la vida es inherente a la persona humana". El Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 6 relativa al artículo 6, señaló que "... el derecho a la vida ha sido con mucha frecuencia interpretado en forma excesivamente restrictiva. La expresión "el derecho a la vida es inherente a la persona humana" no puede entenderse de manera restrictiva y la protección de este derecho exige que

los Estados adopten medidas positivas. A este respecto, el Comité considera que sería oportuno que los Estados Partes tomaran todas las medidas posibles para disminuir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, en especial adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias".

12. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes reconocieron "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a 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".

13. Además, en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoció "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". Entre las medidas que han de adoptar los Estados Partes se menciona la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños; el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (art. 12, párr. 2).

14. Además, en el párrafo 1 del artículo 13 se reconoció el derecho de toda persona a la educación orientada, entre otras cosas, hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. Los Estados Partes deben fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente (art. 13, párr. 2 a)). Todo Estado Parte se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijados en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos (art. 14).

15. Por otra parte, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial estipula que los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce, entre otros, de los derechos económicos, sociales y culturales siguientes:

- "i) el derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria;

- ii) el derecho a fundar sindicatos y a sindicarse;
- iii) el derecho a la vivienda;
- iv) el derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;
- v) el derecho a la educación y la formación profesional;
- vi) el derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales." (art. 5 e))

16. Además, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dispone que los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las esferas del empleo (art. 11) y la atención médica (art. 12), así como en otras esferas de la vida económica y social (art. 13). Asimismo, el párrafo 1 del artículo 14 estipula que los Estados Partes "tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia". En el párrafo 2 del artículo 14 se insta a que se adopten medidas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar su participación en el desarrollo rural y sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a:

- "a) Participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles;
- b) Tener acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia;
- c) Beneficiarse directamente de los programas de seguridad social;
- d) Obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, ... a fin de aumentar su capacidad técnica;
- e) Organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena;
- f) Participar en todas las actividades comunitarias;
- g) Obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento;
- h) Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones."



17. Por último, en el párrafo 1 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud. En particular, los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para:

- "a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición... mediante, entre otras cosas, ... el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre...;
- d) Asegurar atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada a las madres;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad... conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental...;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva..." (art. 24, párr. 2)

Además, en el párrafo 1 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Si bien a los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño (art. 27, párr. 2), los Estados Partes adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda (art. 27, párr. 3).

#### B. Obligaciones de los Estados

18. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere a las obligaciones generales de los Estados destinadas a dar efectividad a los derechos reconocidos en el Pacto. En particular, el párrafo 1 del artículo 2 dispone que cada uno de los Estados Partes "se compromete 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".

19. En su Observación general N° 3 (quinto período de sesiones, 1990), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto ha establecido obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. A este respecto, el párrafo 1 del artículo 2 impone dos obligaciones de comportamiento con efecto inmediato: en primer lugar, la obligación de comprometerse a garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación y, en segundo lugar, la obligación de adoptar medidas tendentes a lograr la plena realización de los derechos pertinentes dentro de un plazo razonable tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados.

20. La principal obligación de resultado que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas "para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos" en el Pacto. El concepto de "progresiva efectividad" constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. No obstante, impone una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

21. El Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de la salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.

22. Cabe señalar que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias "hasta el máximo de los recursos de que disponga". Para que un Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha hecho todo lo posible para utilizar todos los recursos que están a su disposición con el fin de satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

23. El Estado Parte sigue teniendo la obligación de esforzarse por asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización o la no realización de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción.

24. De manera análoga, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por un proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de costo relativamente bajo.

25. Un elemento final del párrafo 1 del artículo 2 es que la obligación contraída por todos los Estados Partes consiste en que "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas...". La frase "hasta el máximo de los recursos de que disponga" tiene la intención de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales.

26. Desde un punto de vista práctico, las obligaciones de los Estados deben considerarse a la luz de la hipótesis de que los seres humanos, las familias o los grupos más amplios tratan de encontrar la manera de atender a sus necesidades. Por lo tanto, a nivel primario los Estados deben respetar los recursos de las personas o los grupos que tratan de aprovechar al máximo sus propios conocimientos y la libertad que tienen para satisfacer sus propias necesidades. A nivel secundario, forma parte de las obligaciones de los Estados la protección activa contra otras agresiones como la protección contra el fraude o el comportamiento poco ético. A nivel terciario, el Estado tiene la obligación de propiciar las oportunidades que permitan disfrutar de los derechos enumerados. A nivel cuaternario, el Estado tiene la obligación de dar efectividad a los derechos de las personas que de otra manera no podrían disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales.

27. A juicio del Comité, los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas y las disposiciones del propio Pacto persiguen el objetivo de la cooperación internacional para el desarrollo y la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales como obligación de todos los Estados. Esa obligación corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto. El Comité señaló en particular la importancia de la Declaración sobre el derecho al desarrollo y la necesidad de que los Estados Partes tengan plenamente en cuenta la totalidad de los principios reconocidos en ella.

#### C. La pobreza, los derechos humanos y el desarrollo

28. Al aprobar la Declaración sobre el derecho al desarrollo, la Asamblea General, en su resolución 41/128, reconoció que el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.

29. El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan

realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, para contribuir a ese desarrollo y disfrutar de él (art. 1, párr. 1). La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo (art. 2, párr. 1).

30. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirmó el derecho al desarrollo como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales. El desarrollo propicia el disfrute de todos los derechos humanos, pero la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos (Parte I, párr. 10).

31. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos también afirmó que la pobreza extrema y la exclusión social constituían un atentado contra la dignidad humana y que urgía tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres y poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social. Con ese fin, era indispensable que los Estados favorecieran la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que vivían, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema (ibíd., párr. 25).

32. La participación activa, libre y significativa del individuo en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan constituyen la base para la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo de 1986. En relación con este enfoque es fundamental que se tenga conciencia de que todos los derechos humanos son interdependientes y que para lograr un progreso económico y social duradero es necesario disfrutar de libertades civiles y políticas, y viceversa.

33. Para la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo es preciso adaptar las estrategias encaminadas a satisfacer las necesidades básicas a un enfoque basado en los derechos. Según la Declaración y Programa de Acción de Viena, la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los derechos humanos, por lo cual la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación (ibíd., párr. 14).

34. Una estrategia encaminada a satisfacer las necesidades básicas incorpora un cierto elemento de caridad, mientras que el enfoque basado en los derechos humanos no sólo define a los beneficiarios y la naturaleza de sus necesidades sino que reconoce a los beneficiarios como sujetos activos, que tienen derecho a presentar reclamaciones y establece los deberes u obligaciones de aquellos contra quienes se puede presentar una reclamación a fin de asegurar que se atiendan las necesidades. El concepto de las reclamaciones y los deberes introduce un elemento importante de responsabilidad. Una mayor responsabilidad es la clave para mejorar la eficacia y la transparencia de las medidas que se adopten y, por lo tanto, ofrece la posibilidad de obtener un "valor añadido" derivado de la aplicación del enfoque basado en los derechos.

35. Al hacer uso de la palabra en el 53° período de sesiones (1997) de la Comisión de Derechos Humanos, el Secretario General dijo que sólo era posible lograr un desarrollo auténticamente sostenible cuando se respetaban cabalmente los derechos políticos, económicos, y sociales de todas las personas. Esos derechos contribuían a crear el equilibrio social indispensable para que la sociedad evolucionase en forma pacífica. El derecho al desarrollo reflejaba el derecho a todos los demás derechos humanos. Ese debía ser el objetivo buscado: una situación en que todos los individuos pudieran desarrollar al máximo sus posibilidades y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto.

36. En consecuencia, el derecho humano al desarrollo se relaciona con todos los derechos humanos pero no puede decirse que abarca el conjunto de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. El crecimiento económico puede ser un requisito para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, pero el desarrollo no se limita al crecimiento económico, porque no todas las formas de crecimiento son compatibles con el desarrollo. El criterio que debe aplicarse consiste en determinar si los procesos de crecimiento son de tal naturaleza que no afectan negativamente los derechos civiles y políticos y ofrecen una mejor protección en materia de derechos económicos, sociales y culturales a los grupos más vulnerables y necesitados.

## II. MEDIDAS ADOPTADAS POR LAS NACIONES UNIDAS PARA ERRADICAR LA EXTREMA POBREZA

37. Las conferencias mundiales convocadas por las Naciones Unidas durante el decenio de 1990 señalaron a la atención las necesidades de los seres humanos, ya que en ellas se declaró que el desarrollo debía ser duradero y que se concedería prioridad a la eliminación de la pobreza.

38. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en 1995 en Copenhague, 117 jefes de Estado y de Gobierno y representantes de 186 países afirmaron, en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/CONF.166/9, cap. I), que la erradicación de la pobreza constituía un imperativo ético, social, político y económico de la humanidad. La Declaración y Programa de Acción de Copenhague establecen el marco sustantivo para la actual campaña en favor de la erradicación de la pobreza y para planificar la tarea del sistema de las Naciones Unidas en apoyo del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza.

39. La Cumbre también logró definir objetivos concretos, formular planes y establecer programas. Tres años después, 78 países tienen planes nacionales de lucha contra la pobreza o han incorporado la reducción de la pobreza en los planes nacionales de desarrollo más amplios.

40. En la resolución 51/178, la Asamblea General expresó su solidaridad con las personas de todos los países que viven en la pobreza y reafirmó que la satisfacción de las necesidades humanas básicas era un elemento esencial de

la erradicación de la pobreza y que esas necesidades estaban estrechamente relacionadas entre sí y abarcaban la nutrición, la salud, el abastecimiento de agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la vivienda y la participación en la vida cultural y social. En el mismo orden de ideas, la Asamblea reafirmó en su resolución 52/193, en 1997, que debía lucharse contra las causas de la pobreza mediante estrategias sectoriales como las relativas al medio ambiente, la seguridad alimentaria, la población, las migraciones, la salud, la vivienda, el desarrollo de los recursos humanos, incluida la educación, el agua potable, en particular la depuración del agua y el saneamiento, el desarrollo rural y el empleo productivo, teniendo en cuenta las necesidades especiales de los grupos desfavorecidos y vulnerables, de manera de aumentar las oportunidades y opciones de quienes viven en la pobreza y darles la posibilidad de desarrollar sus dotes y aptitudes a fin de lograr su integración social y económica.

41. Como resultado de ello, la erradicación de la pobreza se ha convertido en una de las esferas en que más se han concentrado las actividades de todo el sistema de las Naciones Unidas. Tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como el Banco Mundial han definido la reducción de la pobreza como objetivo predominante. Por lo tanto, el Informe sobre Desarrollo Humano, 1997 y Superar la Pobreza Humana, Informe del PNUD sobre la Pobreza, 1998 1/, se dedicaron exclusivamente a la erradicación de la pobreza. Lo mismo se aplica al Informe sobre la Situación Social en el Mundo, 1997 y el Trade and Development Report 1997.

42. El Banco Mundial considera que una meta fundamental e irreductible del desarrollo es la creación de las condiciones necesarias para el logro de los derechos humanos. Al definir la dignidad de todo ser humano -especialmente los más pobres- como la base misma de su enfoque del desarrollo, el Banco ayuda a las personas en todas partes del mundo a construir vidas con sentido y esperanza 2/.

43. En Superar la Pobreza Humana, el sistema de las Naciones Unidas, en colaboración con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Banco Mundial, ha definido cuatro indicadores que se utilizarán para supervisar los progresos logrados:

- a) Pobreza de ingreso. Falta del más bajo ingreso adecuado o de capacidad para efectuar los gastos correspondientes. El objetivo mundial es que para el año 2015 la proporción de las personas que viven en pobreza absoluta se reduzca a la mitad. El indicador que

---

1/ PNUD, Superar la Pobreza Humana, Nueva York, 1998. La información atribuida al PNUD en el presente informe procede de esta publicación, a menos que se indique lo contrario.

2/ Development and Human Rights: The Role of the World Bank, Washington D.C., 1998, pág. 2. La información atribuida al Banco Mundial en el presente informe procede de esta publicación, a menos que se indique lo contrario.

se utilizará es el índice de recuento de la pobreza, es decir, la proporción de personas cuyo ingreso o consumo se sitúa por debajo de 1 dólar al día. La meta es pasar del 30 al 15%. En este objetivo se ha incorporado también la condición de que no se agrave la profundidad de la pobreza. Por otra parte, los distintos países podrían sustituir el umbral de 1 dólar diario por un umbral de pobreza elegido a nivel nacional.

- b) Pobreza relativa. Se define con arreglo a normas que pueden variar de un país a otro o de una época u otra. Por ejemplo, puede corresponder a un umbral de pobreza que se haya fijado en la mitad del ingreso medio por habitante. El objetivo es aumentar el consumo nacional del 20% más pobre de la población.
- c) Malnutrición. El objetivo mundial es que hasta 2005 la proporción de niños malnutridos se reduzca a la mitad, y se reduzca de nuevo a la mitad entre el año 2005 y el 2025. El indicador elegido es la proporción de niños de menos de 5 años con peso inferior al normal.
- d) Alfabetización. Según el UNICEF (Estado Mundial de la Infancia, 1999), hay en el mundo unos 855 millones de analfabetos adultos, dos tercios de los cuales son mujeres. El objetivo es que el analfabetismo de los adultos (de 15 a 24 años) se reduzca en tres cuartas partes para el año 2015, y que sea el mismo para el hombre que para la mujer. Ello significa lograr tasas mundiales de alfabetización masculinas y femeninas del 8% para el año 2015.

#### A. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

44. El Informe sobre Desarrollo Humano, 1997 introdujo el concepto de pobreza humana, en el que se hace hincapié en la denegación de "las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás". Desde esta perspectiva, la pobreza es un proceso y no un estado. El concepto de la pobreza humana concede atención a las posibilidades de los más pobres y los recursos que necesitan para salir de la pobreza. También se tiene en cuenta la desigualdad entre los sexos, lo que permite estudiar en los hogares la manera en que se distribuyen entre los miembros de la familia los recursos, como los alimentos, la educación y los servicios de salud, aunque también los recursos productivos.

45. El índice de pobreza humana (IPH) elaborado por el PNUD comprende el porcentaje de adultos analfabetos, el porcentaje de personas que corren el riesgo de morir antes de los 40 años y una tercera variable -definida como la falta de condiciones de vida decorosas en el plano de la economía en general- que se representa por un subíndice compuesto que comprende a su vez tres variables: porcentaje de individuos privados de acceso a agua potable, de personas privadas de acceso a servicios de salud y de niños menores de 5 años con peso inferior al normal.

46. Los derechos humanos y el desarrollo humano sostenible son interdependientes y se refuerzan mutuamente. El desarrollo es insostenible cuando no existe un régimen de derecho y de equidad; cuando se halla generalizada la discriminación por motivos étnicos, religiosos o sexuales; cuando hay restricciones a la libertad de expresión, la libertad de asociación y los medios de comunicación; o cuando un gran número de personas viven en una pobreza abyecta y degradante. Análogamente, los derechos humanos se ven reforzados cuando hay igualdad entre los géneros o programas de reducción de la pobreza que potencian a las personas para que tomen conciencia de sus derechos y los reclamen.

47. En su labor de lucha contra la pobreza en favor del desarrollo humano sostenible el PNUD está elaborando un marco basado en los derechos humanos. Con este fin, varias estrategias son particularmente pertinentes para los derechos humanos, como las que se centran en los grupos desfavorecidos o excluidos (mujeres, niños, minorías, trabajadores migrantes, personas con VIH/SIDA), las que promueven la asociación con las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, a fin de ocuparse de cuestiones relativas a la gestión pública y fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos.

48. El PNUD ha definido la gestión pública como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para la gestión de los asuntos públicos de un país a todos los niveles. Una buena gestión pública se caracteriza por ser, entre otras cosas, participatoria, transparente y responsable. También es eficaz, equitativa y promueve el Estado de derecho. A través de la buena gestión pública se vela por que las prioridades políticas, sociales y económicas se basen en un consenso amplio en la sociedad y se tengan en cuenta los puntos de vista de los más pobres y vulnerables en la adopción de decisiones acerca de la asignación de recursos para el desarrollo.

#### B. Banco Mundial

49. El Banco Mundial define la extrema pobreza como la situación de las personas que viven con 1 dólar o menos por día. Según el Banco Mundial, la incidencia de pobreza en los países en desarrollo y en los países con economías en transición bajó ligeramente del 30% en 1987 al 29,5% en 1993. Pero el número absoluto de pobres del mundo aumentó de 1.230 millones a 1.310 millones durante el mismo año. La abrumadora mayoría de las personas que viven con 1 dólar o menos por día se encuentran en África al sur del Sáhara, Asia meridional y China, pero también hay muchas decenas de millones en América Latina, el Caribe y Asia occidental. Además hay una proporción considerable de pobres en los países desarrollados y en los países con economías en transición.

50. Asimismo, el Banco Mundial estimó en 1998 que más de 3.000 millones de personas en el mundo en desarrollo viven en condiciones de miseria absoluta, y su número sigue creciendo. Cada año cerca de 8 millones de niños mueren de enfermedades provocadas por agua insalubre y aire contaminado; 50 millones de niños sufren daños mentales o físicos debido a una nutrición inadecuada y 130 millones -el 80% son niñas- no tienen la posibilidad de asistir a la



escuela. Actualmente, 150 millones de niños menores de 5 años sufren de malnutrición aguda; otros 260 millones padecen de anemia u otras carencias de vitaminas o minerales. Según el Banco, en 1998, 11 millones de niños morirán innecesariamente de enfermedades tan sencillas y fáciles de tratar como la diarrea. Los niños que sobreviven tienen pocas posibilidades de recibir una educación y no tienen oportunidad de salir de la pobreza.

51. En consecuencia, la salud y la educación son los elementos fundamentales de los programas de préstamos y asesoramiento del Banco para el sector social en los países pobres. En el ejercicio económico 1998 el Banco asignó al sector social 8.480 millones de dólares de los EE.UU. de un total de préstamos por valor de 28.594 millones, incluidos 1.900 millones para la esfera de la salud, la población y la nutrición; 665 millones de dólares para infraestructura básica como abastecimiento de agua y saneamiento; y 3.100 millones para la educación, haciendo mayor hincapié en la enseñanza primaria para las niñas, los pobres de las zonas rurales y las minorías lingüísticas.

C. Compromiso de las Naciones Unidas en pro de la erradicación de la pobreza

52. En la Declaración de compromiso en pro de la erradicación de la pobreza, aprobada por el Comité Administrativo de Coordinación (CAC) en mayo de 1998, se reafirmó que la erradicación de la pobreza constituía un compromiso fundamental de la comunidad internacional y un objetivo central del sistema de las Naciones Unidas. El CAC hizo hincapié en que la pobreza era una denegación de opciones y oportunidades, así como una violación de la dignidad humana. Era la falta de capacidad elemental para participar efectivamente en la sociedad. Era no tener lo suficiente para alimentar y vestir a una familia, no tener acceso a escuelas, dispensarios, no disponer de tierra para producir alimento o empleo para ganarse la vida, ni tener acceso al crédito. Era la inseguridad, la impotencia y la exclusión de las personas, los hogares y las comunidades. Era la susceptibilidad a la violencia, y a menudo significaba vivir en ambientes marginales y frágiles, sin tener acceso a agua apta para el consumo y al saneamiento.

53. Los jefes ejecutivos de los organismos estaban convencidos de que esta situación era inaceptable ya que el mundo dispone de los recursos y la capacidad para erradicar la pobreza absoluta. En consecuencia, reafirmaron que el sistema de las Naciones Unidas tenía la obligación de movilizar la voluntad de la comunidad internacional para alcanzar ese objetivo.

54. Según la Declaración del CAC, la protección del derecho de todos a un nivel de vida mínimo era una medida de buena gestión económica, ya que invertir en los pobres, incluidos las mujeres y los niños, era la mejor garantía de crecimiento sostenido y de aumento de la productividad en el futuro. Además, la erradicación de la pobreza era una condición indispensable para una paz duradera. Sin la participación plena y efectiva de los pobres en el crecimiento mundial, no se podría alcanzar el objetivo de la paz y el desarrollo.

55. El sistema de las Naciones Unidas debía desempeñar una función de apoyo y catalítica en la movilización de la energía y los recursos de todos los agentes del desarrollo (los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, los donantes y sobre todo los propios pobres) en la campaña contra la pobreza. En conjunto, los objetivos de desarrollo abordaban el problema de la erradicación de la pobreza. Esos objetivos comprendían la reducción de la insuficiencia de ingresos, de la mortalidad infantil, de la mortalidad materna y de la malnutrición infantil, así como el aumento de la esperanza de vida y del acceso a los servicios sociales básicos, sobre todo para la mujer.

56. El CAC también subrayó que la pobreza no se podía erradicar sin una administración pública transparente y responsable a todos los niveles. La democratización y una mayor protección de los derechos humanos eran componentes fundamentales de una buena administración. Asimismo, requería la potenciación de los pobres, su participación activa en las estrategias para la reducción de la pobreza, y un mayor acceso de los pobres a instituciones eficientes, como las de los sistemas político y judicial.

57. Como la reducción de la pobreza sólo podía lograrse mediante un crecimiento económico acelerado y sostenido, los gobiernos debían realizar las reformas económicas necesarias para lograr un equilibrio entre el crecimiento y la inversión social. El crecimiento debía ser equitativo, debía entrañar empleo intensivo y favorecer a los pobres, con el respaldo de políticas acertadas destinadas a fomentar la justicia social y corregir las desigualdades sociales. También requería medidas especiales para aumentar el acceso de los pobres a los bienes productivos, incluidos la tierra y el crédito, y para convertirlos en protagonistas en las esferas económica, social y civil. Además, exigía la aplicación de políticas ambientales acertadas y el acceso de los pobres a tecnologías que requiriesen pocos recursos y energía, y a la educación ambiental.

58. Los desastres naturales (como la sequía y las inundaciones), la guerra, las crisis económicas y las epidemias (como el VIH/SIDA), podían acarrear graves pérdidas para los pobres, tales como pérdidas de empleo, ingresos y bienes. La sociedad debía estar preparada para brindar sistemas de protección en esas circunstancias mediante, por ejemplo, programas de empleo y de generación de ingresos, asistencia social, ayuda a los ancianos y los discapacitados, programas de asistencia a los desplazados internos, y envíos de alimentos.

59. El CAC destacó que la potenciación, la participación y el capital social eran medios importantes para la acción contra la pobreza, así como fines en sí mismos. La movilización del capital social exigía cambios institucionales que respaldasen la potenciación de los pobres y la realización plena de sus derechos como ciudadanos. Exigía la promoción del adelanto de la mujer así como de los grupos marginados como los pueblos indígenas, los que viven en zonas apartadas y los refugiados. Todos los países debían brindar su pleno apoyo a dichas estrategias con miras a lograr el desarrollo y la paz combatiendo las causas fundamentales de la pobreza.

60. En las relaciones económicas internacionales se debía hacer hincapié en el acceso de los pobres a la economía. Para ello era preciso formular políticas y crear condiciones que permitieran que los países en desarrollo, en particular los menos adelantados, se beneficiaran de las oportunidades de comercio, inversión y transferencia de tecnología que había traído consigo la mundialización. Esto también entrañaba la aplicación de enfoques innovadores en materia de gestión, alivio y reducción de la deuda con el fin de liberar los recursos que los países pobres necesitaban para combatir la pobreza. También era menester mejorar la corriente y la calidad de la asistencia oficial para el desarrollo.

61. En toda campaña internacional contra la pobreza era necesario llevar a cabo actividades de evaluación y vigilancia permanentes con la participación de todos los grupos afectados. Los jefes ejecutivos estaban convencidos de que la responsabilidad, la transparencia y la inclusión a todos los niveles eran fundamentales para alcanzar la meta de la erradicación de la pobreza.

62. Por último, el CAC reafirmó que todas las organizaciones del sistema estaban decididas no sólo a fortalecer sus propias acciones, sino también a trabajar con otros para combatir la pobreza en todas sus formas. Los jefes ejecutivos acordaron determinar las esferas de acción conjunta y establecer asociaciones con las organizaciones interesadas.

#### D. Transferencia de recursos

63. La lucha contra la pobreza supone la transferencia de recursos. En ese contexto, es importante que los países donantes corrijan urgentemente la tendencia a la disminución de la asistencia oficial para el desarrollo que prestan a los países en desarrollo, que sólo representó el 0,25% del producto interno bruto en 1996, es decir, la cifra más baja registrada en los últimos 50 años.

64. Para luchar contra la pobreza será preciso transferir recursos a los sectores sociales. Actualmente, el coeficiente general es relativamente bajo en los países en desarrollo: con arreglo a ciertos datos parciales alrededor del 13% de los presupuestos nacionales se destinan a los servicios básicos. Según el PNUD, el costo adicional de la lucha contra la pobreza se estima en unos 40.000 millones de dólares por año durante los diez años que transcurrirán hasta el año 2005, incluida la enseñanza básica para todos (6.000 millones de dólares, 7.000 millones según cifras del UNICEF), la salud y nutrición básicas (13.000 millones de dólares), la salud reproductiva y la planificación de la familia (12.000 millones de dólares) y el suministro de agua y saneamiento de bajo costo (9.000 millones de dólares). En una economía mundial de 25 billones de dólares, la erradicación de la pobreza está al alcance de los medios con que se cuenta. La mayoría de los recursos puede proceder de la reestructuración de los presupuestos existentes. Para el acceso universal a los servicios sociales básicos, unos 30.000 millones de dólares podrían proceder de los presupuestos nacionales y tal vez unos 10.000 millones de dólares de la ayuda internacional.

65. Además, el costo de colmar la diferencia entre el ingreso anual de los pobres y el ingreso mínimo con el cual ya no se hallarían en situación de extrema pobreza representaría otros 40.000 millones por año. De esta manera, dar acceso universal a los servicios sociales básicos y las transferencias para mitigar la pobreza de ingreso, costaría unos 80.000 millones de dólares. Eso es menos del 0,5% del ingreso mundial y menos que el patrimonio neto combinado de los siete hombres más ricos del mundo. La falta de compromiso político, no de recursos financieros, es el obstáculo real que se opone a la erradicación de la pobreza.

66. A este respecto, la Asamblea General, en su resolución 52/193, hizo un llamamiento a los países desarrollados para que cumplieran el objetivo convenido de destinar el 0,7% de su producto nacional bruto a actividades generales de asistencia oficial para el desarrollo y, como parte de ese objetivo, destinar a los países menos adelantados entre el 0,15 y el 0,20% de su producto nacional bruto. Además, la Asamblea pidió a todos los donantes que dieran alta prioridad a la erradicación de la pobreza en sus presupuestos y programas de asistencia, tanto de carácter bilateral como multilateral. Como señaló el Secretario General en su informe sobre la aplicación del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza, hasta ese momento sólo Dinamarca, Noruega, los Países Bajos y Suecia habían cumplido o sobrepasado el objetivo del 0,7% (A/53/329, párr. 50).

67. En la misma resolución la Asamblea pidió a los países desarrollados y en desarrollo que asignaran el 20% de la asistencia oficial para el desarrollo y el 20% del presupuesto nacional, respectivamente, a programas sociales básicos. También reafirmó que la promoción del acceso a todos los servicios sociales básicos era esencial para el desarrollo sostenible y debía ser parte integrante de toda estrategia de lucha contra la pobreza. La Iniciativa 20:20 debía incluir la enseñanza básica, la atención primaria de salud, incluida la salud reproductiva y los programas de población, los programas de nutrición, el agua potable limpia y el saneamiento, así como la capacidad institucional para prestar esos servicios.

68. Además, la comunidad internacional debe continuar ocupándose del problema del alivio de la deuda de los países en desarrollo, con miras a contribuir a una solución duradera del problema de la deuda de los países en desarrollo, particularmente en África y los países menos adelantados, y respaldar así los esfuerzos que éstos realizan para erradicar la pobreza. La deuda total de los países en desarrollo ha aumentado sin cesar para pasar de 1,6 billones de dólares en 1993 a 1,9 billones en 1995. Los pagos del servicio de la deuda contribuyen a la pobreza cuando los ingresos públicos se desvían de los gastos del sector productivo, como la educación, la salud y la infraestructura física, hacia el servicio de la deuda (ibíd., párr. 49).

69. Según el Banco Mundial, para alrededor de 40 países pobres y muy endeudados, la deuda oficial ha aumentado tanto que les resulta difícil a los gobiernos atender el servicio de la deuda y efectuar inversiones importantes en la esfera de la salud y la educación. En septiembre de 1996 el Banco, con el Fondo Monetario Internacional, apoyó la creación de la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres y Endeudados (Iniciativa para

los PPME), mediante la cual se trata de reducir la deuda a un nivel sostenible y lograr que todos los acreedores, incluidas las instituciones multilaterales, proporcionen ayuda para el alivio de la deuda. Con esta iniciativa los pagos del servicio de la deuda se reducen con arreglo a una estrategia de desarrollo sostenible, centrada en particular en las inversiones en atención primaria de la salud y educación.

70. Sin embargo, el PNUD considera que es evidente que la Iniciativa para los PPME presenta algunos inconvenientes. Uno de los más importantes es la cuantificación de la "sostenibilidad" de la deuda, basada en el coeficiente entre el valor de la deuda pública y el valor de las exportaciones de bienes y servicios. Por otra parte, para beneficiarse de la Iniciativa, los países deben haber aplicado satisfactoriamente el programa de ajuste estructural durante seis años consecutivos. Dada la lentitud con que ha progresado esta Iniciativa, el PNUD ha propuesto que se reduzca la deuda a un nivel tal que deje de constituir un obstáculo para el desarrollo humano. Con arreglo a este mecanismo, los gastos en desarrollo humano básico se descontarían del monto presupuestario tomado en consideración para la evaluación del servicio de la deuda.

71. Otro método posible consistiría en reducir la deuda a un nivel compatible con los gastos esenciales en desarrollo humano. En ese caso, habría que anular la totalidad de la deuda de los diez países más pobres, a saber, Burundi, el Chad, Etiopía, Malí, Mozambique, el Níger, la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Sierra Leona. La deuda tendría que recortarse en un 80% en el caso de otros países, a saber, Burkina Faso, el Congo, Guinea-Bissau, Madagascar, Nicaragua, Nigeria, Santo Tomé y Príncipe, Yemen y Zambia. El costo total de esa reducción convenida de la deuda sería de aproximadamente 160.000 millones de dólares, o sea, el doble de lo que propone la Iniciativa para los PPME. Los dos tercios de esa cantidad podrían proceder de los organismos bilaterales y un tercio de las instituciones multilaterales.

72. También habría que aumentar el acceso al microcrédito y los servicios financieros conexos para los trabajadores autónomos y las actividades de generación de ingresos de las personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres de los países en desarrollo, principalmente en África y los países menos adelantados. Más de 500 millones de los pobres del mundo dirigen pequeñas empresas y microempresas que son rentables. Sin embargo, menos del 2% de los empresarios y productores de bajos ingresos tienen acceso a servicios financieros. Con excesiva frecuencia se ven obligados a hipotecar los bienes que les sirven de garantía para dirigirse a prestamistas que cobran intereses exorbitantes y amenazan con imponer penas graves. Por razones morales y económicas debe darse alta prioridad a la reducción de la dependencia de la usura y a ampliar el acceso a créditos concedidos a tasas comerciales viables.

73. La Secretaría de las Naciones Unidas, los organismos especializados y los fondos y programas de las Naciones Unidas han elaborado diversas experiencias en materia de microcrédito. Entre ellas cabe mencionar el programa denominado "Servicios Bancarios al alcance de los pobres", que es un programa

conjunto del Banco Mundial, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, el Departamento Suizo de Desarrollo y de Cooperación y la Fundación Ford, por el cual se trata de crear instituciones financieras sostenibles que presten efectivamente servicios a los pobres. Los estudios de casos realizados en Asia, África y América Latina abarcan una amplia gama de instituciones y programas, entre ellos bancos comerciales, bancos especializados, cooperativas de créditos, organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras no bancarias.

74. En agosto de 1997 el PNUD creó la Dependencia Especial de Microfinanciación con el fin de establecer una sinergia entre el trabajo cada vez mayor de microfinanciación del PNUD y las actividades de crédito y microfinanciación ya existentes. En vista de que muchas instituciones de microfinanciación fracasaron porque no recibieron el apoyo necesario en la etapa inicial de su desarrollo, el PNUD ha encargado por contrato a organizaciones como el Banco Grameen y el Comité de Fomento Rural de Bangladesh que les proporcionen una formación completa y un amplio apoyo.

75. El PNUD también creó el Programa de pequeños subsidios del Fondo para el Medio Ambiente Mundial que tiene varios proyectos que intentan reducir la pobreza al mismo tiempo que protegen el medio ambiente. El Programa se propone demostrar la eficacia de un mecanismo de financiación descentralizado basado en la participación comunitaria y la intervención local en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos.

76. El proyecto "Assisting Communities Together" (Asistencia a las comunidades) es una nueva iniciativa de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos destinado a potenciar la población a nivel local a fin de que emprenda actividades de promoción y protección de los derechos humanos, para lo cual se les proporcionan pequeños subsidios de hasta 2.000 dólares. En el proyecto se destaca la importancia de las iniciativas locales en materia de derechos humanos que, aunque sean de pequeña escala, pueden contribuir de modo muy importante al mejoramiento del historial de derechos humanos a nivel nacional y local. Se ha iniciado la etapa experimental del proyecto en 26 países.

77. Actualmente, unos 10 millones de mujeres en todo el mundo reciben préstamos en virtud del sistema de pequeños préstamos. En la Cumbre sobre Microcrédito celebrada en Washington en febrero de 1997, los participantes asumieron el compromiso de otorgar préstamos de 100 millones en el año 2005.

78. Sin embargo, la microfinanciación no es una receta mágica para reducir la pobreza. Los pobres están acostumbrados desde hace mucho tiempo a pedir pequeños préstamos para el consumo. Pero a los sistemas de microcrédito les resulta más difícil ayudar a los pobres a iniciar actividades generadoras de un ingreso de cierta importancia (véase A/53/223, párrs. 13 a 15). Ahora bien, si no hay actividades generadoras de ingreso que tengan éxito y permitan reembolsar los préstamos, las instituciones de microfinanciación tienen dificultades en mantenerse; en otras épocas, muchas de ellas recibieron importantes subvenciones.

79. Como observó el Secretario General en su informe sobre la función del microcrédito en la erradicación de la pobreza, el crédito necesita complementarse con acceso a tierras y a tecnología adecuada. Estas actividades requieren un apoyo diligente del sector público. Además, la falta de acceso a la tierra es la causa de mayor importancia de la pobreza rural, que es la que determina el nivel de pobreza en algunos de los países de más bajos ingresos. No obstante, son pocos los países que cuentan con programas sustanciales de reforma agraria (ibíd., párr. 16).

80. Si se desea que el microcrédito desempeñe un papel eficaz en el desarrollo se debe concebir como parte de un programa amplio de apoyo al sector de las pequeñas empresas. Esto entrañaría que los gobiernos de los países en desarrollo formularan planes y programas para apoyar a las pequeñas empresas en general, en los cuales el microcrédito tendría que ser parte integral (ibíd., párr. 32).

81. Por último, las Naciones Unidas están alentando a los Estados a reducir los gastos militares excesivos y las inversiones en producción y adquisición de armas, a fin de incrementar los recursos para el desarrollo social y económico, en particular para los programas de erradicación de la pobreza en los países en desarrollo, especialmente en los países de África y los países menos adelantados. Con una comunidad mundial de 185 Estados y unos 6.000 millones de personas a las que presta servicios, las Naciones Unidas cuentan con 4.600 millones de dólares anuales para gastar en el desarrollo económico y social. Esto es el equivalente de 80 centavos de dólar por ser humano, en comparación con 134 dólares por persona que se gastan anualmente en armamentos y en gastos militares <sup>3/</sup>.

### III. ACCIÓN A NIVEL NACIONAL

82. Todos los gobiernos formularán estrategias y políticas integradas de erradicación de la pobreza y ejecutarán de manera participatoria planes o programas nacionales de erradicación de la pobreza para hacer frente a las causas estructurales de la pobreza, adoptando medidas a nivel local, nacional, subregional, regional e internacional. En esos planes se deben establecer, en cada contexto nacional, estrategias y plazos y metas viables para la reducción sustancial de la pobreza general y la erradicación de la pobreza absoluta.

83. El Comité Consultivo sobre Cuestiones de Programas y de Operaciones de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 1998 un plan modelo titulado "Freedom from Poverty: Actions and Partnerships" (Eliminación de la pobreza: acciones y asociaciones) que formará parte de su manual de referencias para las actividades operacionales. En ese plan modelo se establece un enfoque común de las Naciones Unidas para la erradicación de la pobreza y el

---

<sup>3/</sup> PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano 1997, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997, pág. 103.

desarrollo sostenible centrado en el ser humano. En particular, se sugiere que se adopten medidas en las siguientes esferas:

- a) Crear un entorno propicio amplio para combatir la pobreza y promover el crecimiento económico en favor de los pobres (a través de medidas internas y externas);
- b) Invertir en la infraestructura física necesaria y su mantenimiento, incluida la infraestructura destinada a las comunidades de bajos ingresos;
- c) Promover el acceso de todos a los servicios sociales básicos, incluida la salud, la salud reproductiva y los servicios de planificación de la familia, la educación y el saneamiento, adoptando medidas especiales para las mujeres y los niños;
- d) Asegurar medios de vida sostenibles a los pobres, incluido el acceso a bienes productivos como el crédito;
- e) Fomentar la igualdad y equidad entre los géneros, incluida la potenciación económica, legal y política de la mujer;
- f) Garantizar la seguridad alimentaria sostenible en los hogares de bajos ingresos, así como el derecho a la alimentación;
- g) Regenerar la base de recursos naturales de que dependen los pobres;
- h) Asegurar una buena gestión pública y la potenciación política de los pobres; e
- i) Proporcionar protección social a la población vulnerable, incluidos los pueblos indígenas.

84. El Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) ha establecido una lista de indicadores con miras a facilitar las contribuciones de los países al sistema de las Naciones Unidas. Se ha tenido en cuenta la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Convención sobre los Derechos de Niño. Todos los fondos y programas de las Naciones Unidas que realizan actividades de desarrollo en un país deberán aunar sus esfuerzos, bajo la dirección del Coordinador Residente, a fin de preparar el MANUD, previa consulta cabal con el gobierno interesado, así como con la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales locales y los donantes internacionales. Se alienta a entidades tales como los organismos especializados y las instituciones del sistema de Bretton Woods a participar en la elaboración del MANUD, a fin de garantizar al máximo la colaboración del sistema de las Naciones Unidas en apoyo de las prioridades del país.



85. Algunos de esos indicadores son particularmente relevantes para la erradicación de la extrema pobreza, como, por ejemplo, el volumen estimado de la población por edad y sexo, la distribución de la población urbana y rural, la esperanza de vida al nacer, y los indicadores de mortalidad y fecundidad tales como la tasa de mortalidad infantil por sexo, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años por sexo, la tasa de mortalidad materna, la tasa total de fecundidad y la tasa actual de crecimiento demográfico. Por lo que respecta a las condiciones de salud, los indicadores del MANUD propuestos eran los siguientes: proporción de la población con acceso a los servicios sanitarios; proporción, por sexo, de los niños menores de 5 años con peso insuficiente; proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario debidamente capacitado; tasa prevalente del uso de anticonceptivos, por método y edad; y tasa prevalente del VIH en los adultos.

86. Además, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social fijó cuatro objetivos inmediatos en relación con la salud y la nutrición, a saber: que para el año 2000 la esperanza de vida no deberá ser inferior a 60 años en ninguno de los países; que las tasas de mortalidad de los bebés y los niños menores de 5 años deberán quedar reducidas a un tercera parte del nivel alcanzado en 1990, es decir, a 50-70 por 1.000 nacimientos vivos, en el caso de la cifra inferior; que la mortalidad materna se reduzca en un 50% respecto del nivel de 1990; y que todos los pueblos del mundo alcancen un nivel de salud que les permita llevar a cabo una vida social y económicamente productiva, y que, en consecuencia, asegure a todos los cuidados primarios de la salud.

87. En cuanto a la educación, los indicadores del MANUD utilizados reflejan la situación básica de la población por lo que respecta a la educación, haciéndose hincapié en la educación básica. Esos indicadores son los siguientes: tasa de alfabetización de los adultos por sexo; tasa neta de matriculación primaria por sexo; porcentaje de personas que llegan al quinto grado; y tasa neta de matriculación secundaria por sexo.

88. Dado que la educación primaria universal reviste importancia fundamental en la lucha contra la pobreza, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social estableció el objetivo de acceso universal a la educación básica y la terminación de la educación primaria por el 80% como mínimo de los niños de edad escolar para el año 2000. La matriculación en la enseñanza secundaria sigue siendo insatisfactoria pese a los progresos realizados. Los países en desarrollo considerados conjuntamente aumentaron las tasas brutas de matriculación desde el 42% en 1990 al 46% en 1993. A título de comparación, la tasa de matriculación en los países industrializados y los países con economías en transición es del 95%.

89. En cuanto a la diferencia por sexos, en la mayoría de los países la tasa de alfabetización entre las mujeres es considerablemente superior a la de los hombres. Según el Informe Mundial sobre la Educación, 1995, publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, se calcula que en 65 países la diferencia entre las tasas de alfabetización de hombres y mujeres adultos es superior al 10%; en

otros 40 países, se calcula que esa tasa es superior al 20%.

La analfabetización de los adultos sigue aumentando en el África al sur del Sáhara, en los Estados árabes y en el Asia meridional, constituyendo las mujeres una mayoría sustancial en cada caso.

90. Los indicadores del MANUD sobre ingresos y empleo prestan principal atención a la manera en que afectan el bienestar de las personas por lo que respecta a sus niveles de ingresos, empleo y pobreza: al PNB per cápita y a la tasa media de crecimiento anual durante los últimos 10 años (en dólares constantes de los EE.UU.); al porcentaje de la población, por sexo, que se encuentra por debajo de la línea de pobreza (así como de los jóvenes menores de 18 años), calculado en función del valor monetario de la bolsa de mínima de alimentos y los gastos en alimentos expresados como porcentaje de los gastos totales; al porcentaje de la fuerza laboral ocupada en la agricultura, la industria y los servicios, por sexo y por condición (empleador, autoempleador, empleado y trabajador de familia no remunerado); y al porcentaje de los niños de 10 a 14 años que trabajan.

91. La Cumbre Mundial Social se fijó el objetivo de alcanzar la seguridad alimentaria para todos. En el mundo en desarrollo, el número absoluto y la proporción de personas subalimentadas se redujeron entre 1990 y 1992, aunque en 30 países ese porcentaje aumentó. En términos generales, a principios del decenio de 1990-2000 unos 840 millones de personas en el mundo en desarrollo estaban subalimentadas. La situación era más grave en el África al sur del Sáhara, donde el número de personas subalimentadas se duplicó, lo que afectó al 43% de la población total en 1990-1992. La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, celebrada en 1996, se fijó como objetivo reducir a la mitad el número de personas subalimentadas para el año 2015. A mediados del período de que se trata se procederá a un examen para determinar si es posible alcanzar ese objetivo el año 2010.

92. Los indicadores del MANUD sobre el hábitat (condiciones de vivienda y acceso a la infraestructura de apoyo) incluirán en particular: el porcentaje de la población con acceso a servicios sanitarios adecuados, agua potable y electricidad; y el número de personas por habitación (excluido el cuarto de baño).

93. Los indicadores del MANUD relativos al medio ambiente incluirán en particular: la tierra cultivable per cápita; la variación porcentual en la superficie total, expresada en kilómetros cuadrados, de tierra forestal en los últimos diez años; y el porcentaje de la población que recurre a los combustibles tradicionales para usos energéticos.

94. La seguridad humana y la justicia social se evaluarán en función de indicadores que muestren si las condiciones sociales garantizan la seguridad personal, como la libertad respecto de la violencia y oportunidades iguales para el desarrollo humano. Los indicadores se referirán a: el número de víctimas de la violencia por cada mil personas, por sexo y edad, y el número de personas en prisión por cada 100.000 habitantes. También se incluirán indicadores de la desigualdad por motivos de sexo, así como desigualdades tales como las debidas a la edad y al origen étnico.

95. Finalmente, los fondos, programas y organismos de las Naciones Unidas deberán promover una política que tenga debidamente en cuenta la perspectiva en función del sexo y utilice el correspondiente análisis como instrumento para la integración del factor sexo en la planificación y aplicación de políticas, estrategias y programas de erradicación de la pobreza.

#### IV. ESTUDIOS MONOGRÁFICOS

96. En 1998 la experta independiente visitó cinco países: Albania, Bulgaria, Francia, Portugal y Yemen, donde la experta pudo comprobar la existencia de experiencias positivas de lucha contra la pobreza. Las excelentes leyes promulgadas por ciertos Estados sirven de referencia para otros países. El análisis legislativo comparativo, aun cuando adolece de limitaciones, contribuye a reducir enormemente los retrasos por lo que respecta a la acción. Ese es el caso, por ejemplo, de la Ley contra la exclusión social en Francia y la Ley por la que se establece el ingreso mínimo garantizado en Portugal.

##### A. Portugal

97. La experta independiente visitó Portugal los días 29 y 30 de octubre de 1998. Se trata de un país europeo que se ha esforzado recientemente por dotarse de una gama de instrumentos de lucha contra la pobreza. Entre esos instrumentos, la Ley de 29 de junio de 1996, por la que se establece el ingreso mínimo garantizado, otorga un ingreso mensual mínimo de 23.000 escudos, en particular a las mujeres y los niños (el 43,4% de los beneficiarios).

98. A la ley siguió un decreto ley sobre las comisiones locales de seguimiento del ingreso mínimo garantizado (324 comisiones en el conjunto del territorio), que constituyen un elemento clave de la buena gestión por lo que respecta a la pobreza en el mundo desarrollado, basada en el reforzamiento de la red local de solidaridad mediante la incorporación a la misma de los responsables oficiales y el movimiento asociativo.

99. Unas 70.000 personas han suscrito asimismo un programa preciso de inserción profesional. La responsabilidad de la inserción se toma a cargo localmente merced a las organizaciones no gubernamentales privadas que participan en las comisiones locales. La financiación está garantizada parcialmente por el Estado, y en ocasiones se efectúa con cargo a los recursos de las entidades representadas en las comisiones locales.

##### B. Bulgaria

100. Durante su estancia en Bulgaria del 11 al 18 de noviembre de 1998, la experta independiente se entrevistó con las más altas autoridades del país, así como también con el conjunto de los servicios asociados a la lucha contra la pobreza. En cuanto país en transición, la reestructuración ha provocado

ciertos daños, aunque el Gobierno está empeñado en aplicar un programa serio de lucha contra la pobreza de acuerdo con el Banco Mundial y en estrecha cooperación con el sistema de las Naciones Unidas; el PNUD coordina ese programa en el plano nacional.

101. Es preciso subrayar la creación de un Fondo para la inversión social con miras a la creación de empleos para los pequeños proyectos o las pequeñas empresas. Por otra parte, en virtud de una ley promulgada en septiembre de 1998 se vuelve a crear la "seguridad de salud" en el año 2000 para las policlínicas, y en el año 2001 para los hospitales. Además, el ingreso mínimo garantizado ha sido también establecido por la Ley de 1° de septiembre de 1998, en consonancia con el FMI, aun cuando ese mínimo es muy bajo (32.400 levas, es decir, 32 marcos alemanes al mes).

102. Sin embargo, algunos grupos vulnerables no gozan aún de atención suficientes, como ocurre con los discapacitados, los niños abandonados en la calle, los niños excluidos de las escuelas o los hijos de los gitanos, así como las mujeres muy pobres, en la medida en que el número de mujeres paradas en Bulgaria ha pasado del 52 al 68%.

103. Hay que impulsar el papel del Consejo Nacional de Problemas Étnicos con miras a incrementar la participación directa de los excluidos. Asimismo, sería preciso reforzar el papel de las comunidades locales para identificar la pobreza y distribuir la ayuda social. Finalmente, habría que vigilar el papel creciente de las mafias y de la corrupción, que reclutan sus miembros entre los más necesitados.

#### C. Yemen

104. En el Yemen, país visitado del 11 al 14 de noviembre de 1998, la experta independiente se entrevistó con las altas autoridades y los responsables de los programas de asistencia social. El informe nacional sobre el desarrollo humano (1998) puso de manifiesto que se habían reducido los gastos destinados a los servicios sociales, especialmente en los sectores de la salud y la educación, al tiempo que la pobreza afectaba al 51% de la población. Los salarios también han experimentado una bajada del 70% entre 1991 y 1996. Se considera que el Banco Mundial no ha protegido los presupuestos destinados a la educación y la salud. En cambio, su acción positiva se manifiesta en los Fondos de Desarrollo Social, mediante los cuales el Banco Mundial presta apoyo a la pequeña finanza, a los programas comunitarios y a la consolidación de las instituciones civiles.

105. El Gobierno ha puesto en práctica un programa de lucha contra el analfabetismo, incluido el que afecta a las mujeres, así como un programa para limitar los nacimientos (cuya eficacia se estima muy débil, debido principalmente a los costos de los medios anticonceptivos), así como el Fondo de Desarrollo Social, que prevé un ingreso mínimo de 100 riales (más o menos un dólar) para las personas extremadamente pobres, en compensación del programa de ajuste estructural del Banco Mundial.

106. También se ha establecido una Comisión Nacional de Derechos Humanos adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual ha fijado como prioridades la información sobre los derechos del niño (una campaña con espacios publicitarios en la radio y la televisión), la información sobre la educación de las niñas (el mismo tipo de campaña), la separación de adolescentes y adultos en las prisiones, y la situación de la mujer dentro de la prisión, que, rechazadas con frecuencia por sus familias por haber sido acusadas de adulterio, no tienen más remedio que permanecer en prisión para sobrevivir.

107. Finalmente, un Fondo de Protección Social prevé la concesión de ayuda social al Yemen de acuerdo con los principios de descentralización y de información. El número de beneficiarios alcanzará los 350.000 en 1999, el 70% de los cuales serán mujeres (viudas, divorciadas, sin familia).

D. Propuestas de acción y datos experimentales

108. A continuación figura el cuadro 1, en el que se recogen las iniciativas legislativas para impulsar la lucha contra la pobreza, así como el cuadro 2, que ofrece una rejilla de lectura de los derechos humanos en relación con la extrema pobreza.

Quadro 1

Iniciativas legislativas que deben alentarse

País	Ingreso mínimo garantizado	Pequeña finanza	Autoridades locales con poder de intervención	Fondos de inversión sociales	Reinserción profesional	Fomento de la educación de las niñas	Prisiones (proyectos)	Asistencia judicial	Participación en los programas para informar a los más pobres	Policía	Ley anticorrupción
	(1)										(2)
Francia	X		X		X		X	X	X	X	
Portugal	X		X	X (proyectos piloto)	X	X		(objetivo gratuidad)	X	X	
Bulgaria	X	X	X	X (proyectos piloto)	X	X			X		X
Yemen	X	X	X	X	X	X	X (tentativas)		X		X

Cuadro 2

Los derechos humanos y la extrema pobreza. Reiliza de lectura (primera parte)

	Ingreso mínimo garantizado (ley)	Pequeña financiación y sistema bancario adaptado	Poderes locales dotados de capacidades reales de ayuda	Fondos de inversiones sociales	Vínculo entre la ayuda social y el empleo mediante la reinserción profesional
Texto de referencia aconsejado	(1) Leyes francesa, portuguesa, yemenita	(2) Comisión Europea Com (1998) 527 final (y proyecto piloto en Bulgaria)	(3) Leyes búlgara y portuguesa	(4) Yemen Bulgaria	(5) Leyes belga y portuguesa
Derechos civiles y políticos (dignidad social)			Bulgaria: la democracia local es indispensable para que cada ciudadano pueda expresarse	Yemen: importancia de la participación; las organizaciones no gubernamentales pueden proponer proyectos al Fondo	Elemento clave de la dignidad social, la reinserción profesional permite salir de la pobreza y de la dependencia (leyes francesa y belga)
Derecho a la educación	Permite el ejercicio del derecho a la educación, especialmente el pago de los costos que entraña		Portugal: importancia sumamente grande de las comisiones locales con el apoyo financiero nacional	Yemen: importante papel desempeñado por el Fondo a este respecto, administrado por el Banco Nacional	La formación de beneficiarios del ingreso mínimo garantizado (IMG) y la obligación de reinvertir esos beneficios en los programas de empleo sostenidos por los poderes públicos (Francia, Bélgica), Portugal con Fondos Nacionales. Destinados a las empresas de inserción
Derecho a la vivienda	Excelente ejemplo de la ley francesa	Permite un ingreso básico para hacer frente a los gastos de vivienda (Yemen, Bulgaria)	Bulgaria: los poderes locales representan el vehículo para la ayuda social Portugal: apoyo financiero a las comunidades locales	Yemen: administrado por el Banco Mundial -excelente adecuación	Papel del poder local en lo referente a la inserción en Portugal (en las comisiones locales para la inserción)
Derecho a la salud	Ley francesa (referencia) aspecto principal en lo referente a la ayuda médica. El Yemen permite el acceso al hospital	Fase experimental en Bulgaria, aunque todavía se destina escasa financiación para los proyectos con pocas posibilidades	Bulgaria: importante esfuerzo para restablecer la seguridad de la salud en el año 2000 para las policlínicas, y en el 2001 para los hospitales	Yemen: apoyo a los centros de salud primaria Bulgaria: fase experimental	

	Ingreso mínimo garantizado (ley)	Pequeña financiación y sistema bancario adaptado	Poderes locales dotados de capacidades reales de ayuda	Fondos de inversiones sociales	Vínculo entre la ayuda social y el empleo mediante la reinserción profesional
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Texto de referencia aconsejado	Leyes francesa, portuguesa, yemenita	Comisión Europea Com (1998) 527 final (y proyecto piloto en Bulgaria)	Leyes búlgara y portuguesa	Yemen Bulgaria	Leyes belga y portuguesa
Derecho a la ayuda financiera para la adquisición de alimentos	Ley francesa Ley portuguesa (un año de experiencia piloto) Ley del Yemen (Fondo de Bienestar Social)	Dificultades en el Yemen (es conveniente recurrir a las organizaciones no gubernamentales, ya que los bancos se niegan a cooperar)	Portugal: comisión local con electos locales, y organizaciones no gubernamentales para la gestión social previa (en cada ciudad) Bulgaria y Yemen		
Derechos de la mujer	Derecho equivalente al ingreso para hombres y mujeres (vinculado no obstante a la situación de la familia)	Acceso de la mujer a la misma financiación: reticencias de los bancos en el Yemen Desarrollo en Bulgaria	Portugal: gran amplitud Bulgaria: distribución de la ayuda a las mujeres	El acceso de la mujer depende de la situación de la familia: importantes esfuerzos desarrollados en el Yemen	Portugal: obligación de participar en un programa de inserción, incluidas las mujeres



Cuadro 2

Los derechos humanos y la extrema pobreza . . . Rejilla de lectura (segunda parte)

	Programas que alientan la educación de las chicas (disminución del costo)	Programas en las prisiones (adolescentes, salida de prisión)	Asistencia judicial para los más pobres	Programa de participación de los más pobres (información sobre sus derechos)	Programa en los servicios de policía	Sistema fiscal y judicial no corrupto
	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Referencia	Yemen	Yemen	Bélgica	Portugal	Bélgica - Portugal	
Derechos civiles y políticos		Mantenimiento de los extremadamente pobres en prisión porque no pagan la multa. Esa práctica deberá ser suprimida y sustituida por un castigo diferente	Objetivo prioritario Francia, Portugal, Bélgica	Las iglesias, escuelas y mezquitas son los lugares para entrar en contacto con ellos Electos locales y nacionales (Yemen) Casos particulares de ilegales en Europa Bulgaria: Consejo Nacional de Problemas Étnicos		En principio, la lucha contra la corrupción es un elemento esencial
Derecho a la educación	Esencial en el Yemen/prioridad a las escuelas para chicas, que actualmente son poco numerosas Portugal: las maternas han sido generalizadas			Portugal: formación especial para los grupos más desfavorecidos identificados por la comisión local (Comisión para la educación de los ciudadanos) Bulgaria: programas especiales juntamente con el PNUD: para los marginados, las madres solteras y los gitanos		Permite la asignación de los medios financieros necesarios
Derecho a la vivienda						Permite la asignación de recursos financieros

	Programas que alientan la educación de las chicas (disminución del costo)	Programas en las prisiones (adolescentes, salida de prisión)	Asistencia judicial para los más pobres	Programa de participación de los más pobres (información sobre sus derechos)	Programa en los servicios de policía	Sistema fiscal y judicial no corrupto
	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Referencia	Yemen	Yemen	Bélgica	Portugal	Bélgica - Portugal	
Derecho a la salud	Yemen: programa de limitación de los nacimientos (pero los medios anticonceptivos son inaccesibles)			La presencia en centros de salud permite el contacto con los más pobres		Permite la asignación de recursos financieros
Derecho a la ayuda financiera para la adquisición de alimentos				Lugar de distribución de los alimentos	Se puede formar a la policía para identificar a las personas que tienen necesidad de ayuda	Bulgaria: presencia de la mafia, la cual utiliza a los más pobres
Derechos de la mujer	Primeros pasos en el Yemén: edad mínima para contraer matrimonio, medios utilizados en la campaña (espacios publicitarios en televisión) sobre los derechos del niño	La situación de las mujeres pobres en la cárcel es catastrófica. También es enorme la necesidad en cuanto a su reinserción a la salida		Prostitución: tendencia hacia la prohibición	Necesidad de creación de oficinas de jóvenes en los servicios de policía	

## V. COOPERACIÓN TÉCNICA

109. Cada gobierno que presenta la demanda al respecto debería beneficiarse de un programa de asistencia técnica para garantizar el respeto de los derechos de las personas más pobres. Un programa de esa clase debería incluir cuando menos los elementos siguientes:

### A. Derechos civiles y políticos de los extremadamente pobres

1. Formación de la policía con miras a la asistencia social;
2. Creación de oficinas de mujeres en cada sección de la policía;
3. Formación del personal judicial y los abogados con miras a la prestación de asistencia judicial;
4. Formación de gerentes de prisiones y funcionarios de los ministerios de justicia;
5. Formación especial para las cárceles de mujeres que aliente la creación de lugares de acogida;

### B. Educación e información sobre los derechos de los extremadamente pobres

1. En el programa realizado en colaboración con la UNESCO deberán preverse medios particulares para llegar hasta los extremadamente pobres (necesidad de medios y una campaña audiovisuales);
2. Formación de autoridades locales de manera descentralizada.

### C. Derechos económicos, sociales y culturales

1. Formación de responsables políticos en materia de derechos económicos y sociales de los más pobres;
2. Formación general de interventores en los terrenos relacionados con la extrema pobreza;
3. Papel que deben desempeñar las instituciones nacionales de derechos humanos para integrar los derechos de los extremadamente pobres en el ejercicio de los derechos económicos y sociales;

### Derecho a la alimentación

4. Formación de autoridades locales para el acercamiento de los servicios de proximidad en favor de las poblaciones extremadamente pobres (lugares de acogida y distribución de alimentos).

Derecho al ingreso mínimo

5. Formación especial de autoridades locales encargadas de realizar encuestas sociales con miras a la concesión de los ingresos mínimos, a fin de evitar las reacciones de rechazo o las reacciones étnicas.

Derecho a la salud

6. Formación de gestores de hospitales y centros de salud para la acogida de las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza.

D. Lucha contra las redes de prostitución

1. Formación especial de policías para la lucha contra las redes.
2. La prohibición de la esclavitud y la prostitución ha de ser efectiva. En este sector podría aplicarse rápidamente la asistencia técnica. Algunos programas de referencia realizados por el Alto Comisionado de Derechos Humanos podrían hacerse extensivos a los aspectos específicos de las poblaciones extremadamente pobres. Con tal fin, deberían globalizarse sus objetivos o proceder por proyectos experimentales tales como el relacionado con la elaboración de un manual de formación de los responsables encargados de aplicar las leyes o de un manual tendiente a la puesta en práctica del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Materia de Derechos Humanos. Otros programas que deben tenerse en cuenta son el relativo a la promoción de instituciones nacionales de derechos humanos en Asia y el Pacífico, como el Programa de formación en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y el proyecto tendiente a promover y proteger los derechos de las personas desfavorecidas.

110. Por otra parte, sería menester establecer en cada país un órgano de especialistas sociales encargado de controlar la aplicación concreta y efectiva por el Gobierno de las recomendaciones formuladas en el plano internacional. Dicho órgano podría constituir una sección del Organismo Nacional de Derechos Humanos, cuando éste exista y funcione, que estaría integrado por especialistas sociales y educativos. Esta sección debería gozar de independencia respecto del Gobierno, lo mismo que el organismo nacional reconocido.

VI. LAS MUJERES Y LA EXTREMA POBREZA

111. La pobreza afecta especialmente a las mujeres cuyos derechos son gravemente violados. Habida cuenta de ello, se podrían establecer los vínculos entre la extrema pobreza y la prostitución, así como con la explotación tanto sexual como física (trabajo forzado) de las niñas de los medios muy pobres (redes de prostitución y servidumbre doméstica). Además, el desempleo y el analfabetismo afectan particularmente a las mujeres. En prisión, las condiciones de detención de las mujeres son

generalmente contrarias a su dignidad. Las tradiciones locales son con frecuencia contrarias al control de los nacimientos o bien redundan en detrimento de la situación de la mujer (imposibilidad de acceso al empleo, matrimonio forzado, edad mínima de matrimonio, ausencia de estado civil de las niñas, etc.).

112. En cuanto medidas prácticas, sería conveniente crear una oficina de asuntos femeninos en cada sección de la policía, ya que entre los extremadamente pobres las mujeres son numerosas y desde el momento en que son objeto de un proceso de criminalización son más susceptibles de sufrir abusos de todo tipo. Además, durante la formación de los policías es conveniente incluir un aspecto importante relacionado con el respeto de los derechos de la mujer.

113. El caso particular de las mujeres en prisión, en particular de las mujeres extremadamente pobres, es a todas luces el más dramático. Cuando se trata de pena de prisión por deudas, las mujeres no disponen nunca de las sumas financieras necesarias para pagar sus deudas o sus multas. En tales circunstancias, una posibilidad sería la creación de centros de acogida administrados por un personal bien formado.

114. En cuanto a la prostitución, el aumento exponencial de su mercado es el reflejo del aumento de la miseria. Se trata de un azote que ha de ser expulsado de los comportamientos en que se basan las redes de traficantes de las mafias y la corrupción. Su prohibición efectiva es, a plazo, el objetivo que debe alcanzarse, ya que su existencia misma atenta contra la dignidad de la mujer.

## VII. CONCLUSIONES

115. La extrema pobreza significa la denegación del disfrute de todos los derechos humanos a 1.300 millones de personas en el mundo, la mayoría de ellas mujeres, con la consiguiente violación de su dignidad humana. La pobreza es, por consiguiente, la causa principalísima de las violaciones de los derechos humanos en el mundo. La dignidad humana y la comunidad internacional no pueden tolerar por más tiempo esa situación, ya que la erradicación de la pobreza es un imperativo ético, social, político y económico.

116. Así pues, la extrema pobreza atenta contra el conjunto de derechos humanos por cuanto menoscaba sus dos grandes principios: la dignidad igual de todos los seres humanos y la no discriminación. El eslabonamiento de precariedades muestra sin lugar a dudas que la situación de los más pobres revela la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos afectados, a saber: el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la vivienda, a la educación, al trabajo, a la salud, al empleo, a la protección de la familia, al respeto de la vida privada, a la personalidad jurídica y a la inscripción en el registro civil, a la vida y a la integridad física, a la justicia, así como el derecho a participar en la vida política, social y cultural.

117. Por otra parte, es necesario que la sociedad modifique su actitud respecto a las personas más pobres, porque ello afecta a la dignidad humana que anima a las personas muy pobres y que es análoga a la de todo ser humano. En efecto, puesto que las personas que viven en la exclusión no se sienten reconocidas ni respetadas en su dignidad, la respuesta social se relaciona con frecuencia más bien con la asistencia que con una política de realización de los derechos humanos para todos.

118. La gran pobreza puede poner a la persona fuera de la sociedad y colocarla en una situación de ilegalidad en su propio país. Para esas personas, la intervención de los servicios sociales o de la policía es percibida como un acto no susceptible de recurso, al paso que la justicia permanece mayormente fuera del alcance de esas personas. La sociedad debería considerar a los pobres como personas capaces de pensar, reflexionar y aportar su punto de vista sobre la pobreza, el mundo y los derechos humanos. Una mejor comprensión de la pobreza y la elaboración de mejores políticas para erradicarla requiere apoyarse en el conocimiento de los propios más pobres y, en consecuencia, colaborar con ellos.

119. Además, los derechos humanos deberían constituir la base de toda política contra la exclusión y la pobreza, ya que esos derechos constituyen un poderoso incentivo para la cohesión social y la instauración de una democracia auténtica. Por ello, la exclusión debería considerarse en el contexto de la indivisibilidad de los derechos humanos; la política social debería ser tolerante frente a las diversidades culturales; debería concederse un voto a los sin voto; al igual que la tortura, deberían prohibirse las violaciones de los derechos humanos, cuyas víctimas son los más desfavorecidos.

120. Así pues, los órganos a los que incumbe luchar contra la pobreza deberían establecer una colaboración más estrecha con las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno en favor de las poblaciones muy pobres. La aportación de las personas que viven en la extrema pobreza puede ser determinante en la reflexión actual sobre el "desarrollo humano duradero" y sobre el derecho al desarrollo. Tanto más cuanto que el concepto de desarrollo ya no se percibe hoy únicamente desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista social y cultural.

121. Así, conforme a las reflexiones de diversos organismos internacionales (PNUD, Banco Mundial, FMI, Alto Comisionado de Derechos Humanos, UNCTAD, OMC) el parecer de los más pobres debe contar plenamente. Además, los esfuerzos con miras a una cooperación más estrecha entre los diferentes organismos deben ser reforzados e impulsados no sólo dentro del sistema de las Naciones Unidas, sino también en colaboración con otros organismos internacionales y regionales, así como con las organizaciones no gubernamentales y entre éstas.

122. Por consiguiente, la erradicación de la pobreza deberá consolidarse como una prioridad absoluta en todo el sistema de las Naciones Unidas, en el contexto del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), actividad que deberá llevarse a cabo tanto en el plano internacional como nacional. Las estrategias de desarrollo deberán tener

plenamente en cuenta la realización de los derechos humanos, los indicadores establecidos al respeto y la plena participación de las personas más pobres, en particular las mujeres, en la elaboración y ejecución de los pertinentes planes de acción nacionales.

123. Aunque la lucha contra la pobreza es factible, los costos que ella entraña ascienden a unos 80.000 millones de dólares al año, lo que presupone importantes transferencias de recursos mediante la cooperación internacional. Los países donantes deben invertir urgentemente el recorte en su asistencia oficial para el desarrollo que destinan a los países en desarrollo, la cual representó exactamente el 0,25% del PNB en 1996. Hay que hacer hincapié en el hecho de que la Asamblea General hace un llamamiento a los países desarrollados para que se comprometan al objetivo convenido del 0,7% del PNB para la asistencia general al desarrollo, así como el llamamiento de la Asamblea a los países desarrollados y en desarrollo para que asignen el 20% de su asistencia oficial para el desarrollo y el 20% de su presupuesto nacional, respectivamente, a los programas sociales básicos. La Iniciativa 20/20 debería incluir la educación básica y los cuidados primarios de la salud, incluidos los programas de población y de salud reproductiva, los programas de nutrición, el agua potable y los servicios sanitarios, así como la capacidad institucional para garantizar esos servicios.

124. En el plano nacional, la voluntad política de un gobierno constituye la clave de todo éxito. El respeto de los derechos humanos de los extremadamente pobres no es necesariamente costoso; existe en cada país, incluidos los países ricos, en que se presentan dos fenómenos: las poblaciones pobres autóctonas y los pobres procedentes de los países en desarrollo, como los solicitantes de asilo, los "indocumentados" (ilegales), o los refugiados, sean políticos o no. En todos los casos, el derecho al estado civil prolonga el derecho a la existencia de miles de niños (y de niñas en particular) que se encuentran en situación de extrema pobreza. Este mero derecho les salvaría la vida, ya que les aleja de las redes de tráfico de seres humanos.

125. Combatir la pobreza extrema y hacer respetar los derechos de los más pobres es crear y financiar una gama de servicios sociales básicos, velar por que esos derechos estén cercanos a los extremadamente pobres y hacer respetar los derechos humanos, en particular por los sistemas judicial y policial.

126. La época en que vivimos se caracteriza por la mundialización; la revolución técnica debe ir acompañada de su aspecto democrático y social. Si se respetan los derechos humanos y se supera la extrema pobreza, habremos emprendido la marcha hacia el progreso global. Conviene concebir la mundialización económica en función de la búsqueda de un equilibrio entre el mercado y la función del Estado, en particular por lo que respecta a la prestación de servicios sociales esenciales.

127. Uno de los elementos fundamentales de la pobreza es la movilidad de las personas: un tercio de los pobres abandona la situación de pobreza al cabo de dos años y es reemplazado por un nuevo tercio. Así pues, la pobreza es más bien un proceso que un estado. Por otra parte, los más pobres son con

harta frecuencia las categorías olvidadas de los países en que no existe el imperio de la ley; la lucha contra la corrupción y en pro del estado de derecho es, pues, una lucha por el respeto de los más pobres.

## VIII. RECOMENDACIONES

### A. Ratificación universal de los instrumentos pertinentes

128. Se ruega a los 54 Estados con una población de 2.500 millones de habitantes que aún no han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que tengan a bien hacerlo. Asimismo, hay que impulsar la ratificación universal de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. A este respecto, los Estados deberían beneficiarse de la asistencia técnica necesaria que les sería facilitada, a petición suya, por el Alto Comisionado de Derechos Humanos.

129. Es preciso subrayar la importancia de los proyectos de los Protocolos Facultativos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, tendientes a conceder a los Comités respectivos la posibilidad de recibir comunicaciones individuales.

130. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales se vería reforzada por la ratificación de otros instrumentos regionales, como la Carta Social Europea (revisada) y el Protocolo de El Salvador sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

### B. Ingreso mínimo garantizado

131. Toda legislación nacional debería consagrar el derecho de toda persona bajo su jurisdicción a un ingreso mínimo garantizado, estableciendo para ello los presupuestos necesarios. Ese derecho debería facilitar el acceso a los derechos individuales que constituyen la base de los servicios sociales esenciales: asistencia social y médica, alimentación, vivienda, empleo, formación, enseñanza, educación y cultura. La extrema pobreza no debe justificar en ningún caso la violación de los derechos humanos. En cuanto a la salud, el Estado debería establecer programas de toma a cargo de los gastos ocasionados por la salud primaria, las condiciones de higiene y las enfermedades particulares relacionadas con la extrema pobreza.

### C. Recursos

132. La solidaridad internacional respecto al Tercer Mundo debería manifestarse mediante el objetivo de dedicar el 0,7% del presupuesto nacional a la ayuda pública al desarrollo. También hay que alentar la Iniciativa 20/20, así como la transferencia de recursos, tanto internacionales como nacionales, del sector militar al sector social.



133. La situación económica mundial sería más equitativa si se regula la corriente de capitales, se anula la deuda exterior insostenible de los países pobres más endeudados y se emprende la reforma democrática de las instituciones financieras y comerciales.

134. La adopción de leyes modelo para la pequeña financiación, aceptadas por los sistemas bancarios nacionales y tendientes ante todo a satisfacer las necesidades de la mujer, facilitaría las iniciativas adoptadas por las pequeñas empresas que crean empleos y reducen la pobreza.

D. Estructuras locales de la ayuda social

135. Los poderes locales y su red de la Alianza Mundial de Ciudades contra la Pobreza en el marco del PNUD se encuentran en buena situación para crear las estructuras locales de ayuda social si se les conceden los presupuestos y los poderes necesarios para la identificación de la pobreza y la distribución eficaz de la ayuda. Conviene también subrayar el papel de los poderes locales en el mantenimiento de los registros civiles.

136. Además, las instituciones locales deberían brindar a los ciudadanos, incluidos los más pobres, la oportunidad de participar en el proceso de adopción de decisiones, preconizando instituciones más equitativas, transparentes y responsables.

E. Programas de reinserción profesional

137. Todo programa de creación de empleo debe prever una partida reservada a los empleos para las personas extremadamente pobres. Además, la legislación nacional debería favorecer las políticas de inserción o reinserción profesional, centrandose más específicamente la acción en las categorías más pobres de la población, a saber: mujeres, madres solteras, niños, migrantes, miembros de las minorías, poblaciones autóctonas, discapacitados, personas desplazadas en el interior de su propio país y personas de edad sin hogar.

F. Información y educación de los más pobres respecto de sus derechos

138. Es preciso elaborar técnicas específicas de educación en materia de derechos humanos para llegar a las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza, a menudo analfabetas. Sería conveniente difundir los mensajes de manera sencilla, utilizando las autoridades locales los medios de información nacionales y las técnicas de proximidad en los lugares en que viven las personas de que se trata. Esos mensajes serán completados con manuales y sencillos dibujos animados que indiquen los servicios disponibles.

139. Además, los elementos de formación respecto de los derechos humanos que en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Materia de Derechos Humanos se establecen por el Alto Comisionado de Derechos Humanos deberán completarse con instrumentos adaptados a la población extremadamente

pobre. Habría que insistir en el derecho de rechazar comportamientos de exclusión y de racismo, el derecho a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a la salud, así como el derecho de las mujeres a rechazar la violencia.

#### G. Los más pobres en las prisiones

140. Con harta frecuencia, la extrema pobreza conduce al conflicto con las normas de la policía. Esa es la razón de que la gran mayoría de la población penitenciaria pertenezca a esa categoría. Cuando terminan su período de encarcelamiento, los reclusos más necesitados permanecen en prisión dado que no pueden pagar sus multas. Será necesario, pues, adaptar las reglas del mundo judicial a esta realidad, adoptar medidas alternativas a las penas de prisión y prever una formación especial para los funcionarios judiciales.

#### H. Acceso a la justicia

141. Deben aplicarse en cada Estado métodos particulares para velar por la gratuidad del acceso a la ayuda judicial para todas las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza, así como el acceso gratuito al asesoramiento de un abogado. Los expertos pertinentes deberían recibir una formación adecuada.

142. Deberán alentarse medidas alternativas a las judiciales, tales como la mediación, a condición de que sean voluntarias. No obstante, la mediación debería intervenir respetando en todo momento los derechos humanos y sin sustituir al recurso judicial; la mediación sería indicada tanto en el caso de los conflictos individuales como en el de los conflictos colectivos. Esa medida podría contribuir a la prevención de los conflictos.

#### I. Los trabajadores sociales

143. Los trabajadores sociales son y siguen siendo los principales interlocutores de las personas que viven en la exclusión. Estas personas consideran a menudo que los trabajadores sociales son agentes dotados de poderes exorbitantes cuyas decisiones no son objeto de discusión o de recurso. Por consiguiente, esos trabajadores deberían ser formados para poder cumplir su función de agentes de derechos humanos y expertos en lo referente a la vida de los más pobres y los más excluidos.

#### J. Asistencia técnica

144. Cada gobierno que presenta la demanda debería beneficiarse de un programa de asistencia técnica en materia de derechos de las personas más pobres. Se destinarán programas de formación especial a trabajadores sociales, funcionarios judiciales y miembros de la policía, ya que las personas en situación de extrema pobreza se relacionan regularmente, en su vida cotidiana, con la policía (mendicidad, robos para subsistir, presencia en las calles de las personas sin hogar). Así pues, la criminalización puede ser muy rápida si la policía no está formada de manera adecuada. Las relaciones entre los representantes de la policía y los de la ayuda social deberían confiarse a un servicio particular de la policía.

K. Combatir la corrupción

145. La corrupción debilita la democracia y la percepción de impuestos y su redistribución entre la población que vive en situación de extrema pobreza. Sería preciso aplicar políticas sociales de democratización tendentes a instaurar el respeto de los derechos civiles en los países afectados por la corrupción.

L. La incidencia de los conflictos armados

146. Los refugiados y las personas desplazadas en el interior de su propio país, que a menudo son las más pobres, deberían ser objeto de una atención prioritaria dentro del marco de la política social de los Estados. Deberían adoptarse programas de regularización de los indocumentados en los países de acogida. Es preciso recordar que el acceso a la educación para los migrantes constituye el factor fundamental de la integración, al paso que el contacto con el país de origen del migrante representa una vía de futuro.

147. Las sanciones económicas internacionales, especialmente cuando son adoptadas por el Consejo de Seguridad, deben concebirse de manera tal que no agraven la situación de extrema pobreza en los países de que se trata. En particular, esas sanciones deberían ser compatibles con el goce efectivo de los derechos humanos de la población civil, especialmente por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales.

M. Proyecto de declaración

148. Sería deseable organizar en 1999 una consulta con la participación de la experta independiente con miras a facilitar a la comunidad internacional los elementos básicos de un anteproyecto de declaración sobre los derechos humanos y la extrema pobreza. Un proyecto de esa clase debería partir del preámbulo común a ambos Pactos Internacionales de 1966, así como de otros instrumentos pertinentes en los que se reconoce que el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, sólo puede ser realizado si se crean las condiciones que permitan a cada persona el disfrute de todos sus derechos.

149. El proyecto debería exhortar a los Estados a fundar su política de lucha contra la pobreza en los derechos humanos con miras a la eliminación de la pobreza y no a su reducción. Dicho proyecto también debería prever garantías para el futuro una vez que se haya eliminado la pobreza. Las estrategias de los Estados, elaboradas en colaboración con las poblaciones interesadas y sus organizaciones representativas, deberían tener por objeto lograr que los más pobres gocen del conjunto de derechos y libertades de que disfrutaban los ciudadanos de su país.

-----