NACIONES
UNIDAS

E

Consejo Económico
y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1996/13
28 de junio de 1996

ESPAÑOL
Original: ESPAÑOL/FRANCES/INGLES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
48º período de sesiones
Tema 8 del programa provisional

LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy

INDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCION	1 - 31	3
I. EL FLAGELO DE LA MISERIA	32 - 74	10
A. Gravedad, amplitud y agravamiento del fenómeno de la miseria	32 - 47	10
B. Estadísticas y métodos de medición de la pobreza	48 - 74	14
II. ACTIVIDADES DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN RELACION CON LA POBREZA	75 - 97	20
A. Hacia un nuevo paradigma: el desarrollo humano sostenible	75 - 83	20
B. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	84 - 85	22
C. Banco Mundial	86 - 92	22

GE.96-13029 (S)

INDICE (continuación)

		Párrafos	Página
II.	(continuación)		
	D. Fondo Monetario Internacional	93 - 94	24
	E. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social . . .	95 - 97	25
III.	LA EXTREMA POBREZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS	98 - 185	27
	A. Algunos principios fundamentales de derechos humanos relacionados con la pobreza extrema . .	104 - 121	28
	B. Las condiciones de vida en la extrema pobreza y su influencia sobre los derechos humanos . .	122 - 174	31
	C. Criterios para una definición jurídica de la extrema pobreza	175 - 185	41
IV.	EL DISFRUTE POR TODOS DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO OBJETIVO UNIVERSAL Y COMO MEDIO PARA ERRADICAR LA MISERIA	186 - 204	43
	A. La miseria es el nuevo rostro del apartheid . .	186 - 188	43
	B. Hacia un nuevo conocimiento de la extrema pobreza	189 - 204	45
V.	RECOMENDACIONES	205 - 231	49
	A. Referidas específicamente a la extrema pobreza	205 - 219	49
	B. Propuesta de política general	220 - 231	53

Anexos

I.	Resoluciones relativas a la extrema pobreza en la esfera de los derechos humanos y que respaldan en gran parte la necesidad del estudio	62
II.	Actividades adicionales de instituciones y organizaciones internacionales en relación con la pobreza	63
III.	Definición de la extrema pobreza	68

INTRODUCCION

1. Vivimos, sin duda, uno de los momentos más contrastantes de la historia. Por un lado están quienes disfrutan con avidez de los fascinantes prodigios de los avances tecnológicos, la cultura, la revolución informática, las excitantes promesas de la era espacial, etc. Por otro lado, está también esa inmensa cantidad de personas que lleva adelante una vida marcada por la indigencia, la adversidad y la marginación. De esta manera, mientras que para una parte de la humanidad la velocidad del cambio se acelera, para la otra permanece estática e incluso retrocede. Es en el contexto de esta suerte de movilidad decadente donde radica la razón de nuestras más preocupantes certezas. Porque lo más grave no es que sean pocos o que cada día puedan ser menos los que avanzan, sino que son muchos, cada día más, los que descienden y éstos lo hacen a una velocidad que provoca escalofríos.

2. Pero ¿qué sabemos nosotros de esa población? ¿Cuántos son, cómo viven, dónde viven? ¿Por qué crece ese ejército de excluidos? Ciertamente, lo que se sabe de ellos es muy poco, y lo que se ha querido saber es aún menos. Prueba de ello es que se trata de ese segmento de la población que casi nunca incluyen las estadísticas y, si lo hacen, se trata en general de estimaciones globales, de porcentajes probables, regularmente subevaluados. Todo indica que muchos gobiernos tienen una marcada tendencia a la ostentación de la riqueza, que complementan muy bien con una actitud extremadamente avara para con la pobreza.

3. Sin embargo, la realidad mundial es implacable y nos indica que la miseria no tiene fronteras geográficas, que se extiende por todos los continentes y está presente, aunque en grados diferentes, tanto en los países industrializados como en los que se encuentran en vías de desarrollo. Pero lo que es peor aún es que el fenómeno se agrava, las cifras aumentan, superando holgadamente los 1.000 millones de personas. Para algunos, pronto estaremos en 2.000 millones. No obstante, cualquiera sea el método de medición que se aplique, de lo que podemos estar seguros es de que de los 5.700 millones de habitantes del planeta, 1.500 millones son desesperadamente pobres y ese número aumenta, por lo menos, en 25 millones cada año. Si las tendencias económicas y demográficas se mantienen, a juicio del UNICEF el número de pobres se cuadriplicará en el espacio de una vida.

4. Según la OMS, el asesino, el verdugo más eficaz y despiadado, y también la principal causa de sufrimiento en esta tierra, es la miseria. Resulta impresionante comprobar la forma en que se agranda la brecha entre quienes disponen de un buen estado de salud y los pobres, no sólo entre las regiones y los países sino también entre las poblaciones de un mismo país. Más aún, la lógica perversa que promueve esta espiral de exclusión se proyecta incluso al interior de las poblaciones desfavorecidas, afectando en particular a los niños, los ancianos y a millones de mujeres cuya mayor desventaja es precisamente su sexo.

5. Hoy sabemos que la miseria supera en número de víctimas los horrores de la guerra. Sin embargo, lo que sería oportuno preguntarse es: ¿cuánta miseria provocan las guerras y, a la vez, cuántas guerras son el resultado de la miseria? Por otra parte, es sabido que las migraciones internas e internacionales constituyen uno de los aspectos más preocupantes de la actualidad y que la pobreza, sobre todo en sus formas más extremas, figura entre sus principales causas y agravantes. Quienes alguna vez se vieron empujados al destierro y tuvieron la dicha de ser atendidos dignamente, recibiendo además la protección jurídica del país que les dio asilo, saben muy bien que esa no es exactamente la suerte que depara hoy el destino a los fugitivos de la pobreza. No porque el espanto de la miseria sea menor al de una cárcel clandestina, sino porque la protección jurídica de un perseguido político es una conquista de la sensibilidad humana y ésta no le ha reconocido aún a la miseria una condición similar.

6. Más allá de este panorama a la vez conmovedor e inquietante que define los contornos exteriores de lo que podríamos llamar el mapa mundial de la miseria, este estudio se propone penetrar en la realidad misma de quienes viven en ella. Para hacerlo, el Relator Especial ha debido apoyarse en aquellas personas y organizaciones que durante largo tiempo han ido gestando con esa población vínculos perdurables de conocimiento y fraternidad. El objeto de este ejercicio no es otro que el de traducir, a través de sus propias vivencias, los aspectos más verídicos y sustanciales de ese universo tan particular. Pero, además de la descripción de las condiciones de vida en la miseria, lo que se pretende con esta aproximación metodológica es lograr retratar en nuestro propio espejo los incontables vicios, prejuicios y estigmas que nos impiden ver la realidad de los más pobres y, a la vez, la extrema pobreza de la realidad que la genera, la alimenta o la tolera.

7. Desde el punto de vista jurídico, ¿qué es la miseria sino un auténtico encadenamiento de precariedades: malas condiciones de vida, hábitat insalubre, ausencia de domicilio, frecuente falta de inscripción en los registros civiles, desempleo, mala salud, educación insuficiente, marginación, imposibilidad de participar y de asumir responsabilidades, etc.? La particularidad de este encadenamiento es que las carencias, esto es, el hambre, el hacinamiento, las enfermedades, el analfabetismo, etc., se van sumando y cada una de ellas incide en forma negativa sobre las otras, formando así un círculo vicioso horizontal de la miseria.

8. Baste este ejemplo para mostrar hasta qué punto la extrema pobreza es reveladora de la indivisibilidad y la interdependencia del conjunto de los derechos humanos. Más aún, los testimonios a los que ha tenido acceso el Relator Especial ponen de relieve la forma en que la miseria se transmite con frecuencia de generación en generación, haciendo cada vez más difícil la posibilidad de salir de ella. Esta tendencia a la perpetuación produce así un verdadero círculo vicioso vertical de la miseria. De esta manera, ambas espirales conforman une suerte de engranaje infernal que priva a las personas de toda posibilidad real y efectiva de ejercer sus derechos humanos y asumir responsabilidades.

9. El interrogante que se impone, a esta altura, es saber si existe alguna semejanza entre la situación de un esclavo de la época colonial, la de una persona que hasta hace poco era víctima del apartheid y la de alguien que hoy vive en la miseria. Evidentemente sí, y muchas. La más notoria es que, en los tres casos, se trata de personas despojadas del conjunto de sus derechos humanos. En cuanto a las diferencias, que también son muchas, la más relevante es, sin duda, que la esclavitud fue profundamente cuestionada aun en la época en que se practicó en forma institucional. El apartheid, por su parte, fue repudiado y combatido por casi todos los mecanismos de que se había dotado la humanidad hasta entonces. En cambio, la miseria puede pasearse cómodamente ante la indiferencia general, u ocultar detrás de enormes muros la imagen descarnada de su dimensión plural.

10. Ignoradas, emplazadas en asentamientos aislados y lejanos, o bien hacinadas en los suburbios urbanos de las innumerables metrópolis contemporáneas, millones y millones de personas llevan adelante una existencia en la que cada instante de su vida se define por una lucha feroz por la supervivencia. Este combate cotidiano, los gestos de solidaridad que frecuentemente se comprueban en el interior de ese mundo marcado por la precariedad y el infortunio, adquieren tal significación que deberían ayudarnos a revalorizar la condición humana. Para lograrlo, para jerarquizar y enriquecernos con estas experiencias es imprescindible cambiar nuestra concepción de la miseria y, sobre todo, de quienes viven en ella. El único camino posible es acercarnos a esa población creando vínculos duraderos de participación. Tanto la ciencia como la práctica indican que nada se podrá hacer por las personas que se encuentran en una situación de extrema pobreza si no es asociándose a dichas personas. Sólo en la medida en que éstas recuperen el pleno ejercicio de todos sus derechos, veremos ir

emergiendo en su plenitud al ser humano que se esconde detrás de ese rostro, hoy desfigurado por la miseria.

11. Finalmente, el documento elaborado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague deposita en los gobiernos la responsabilidad de su aplicación y ofrece con lucidez y valentía algunas pautas concretas para afrontar con éxito los incontables desafíos de un mundo en permanente mutación. Así, de los tres grandes objetivos de la Cumbre, la erradicación de la extrema pobreza aparece visualizado como un imperativo perentorio. La dimensión de derechos humanos que se reconoce a la pobreza absoluta en Copenhague coincide con el enfoque que este estudio desarrolla, y sirve de referencia central en las recomendaciones que al final del mismo se formulan. De éstas, algunas se refieren específicamente a la extrema pobreza y otras la abarcan al tratar la aplicación de los compromisos de la Cumbre.

12. En el plano internacional se impone con urgencia un vigoroso esfuerzo de armonización de las actividades de los distintos órganos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas (sobre todo los de naturaleza económica, social y vinculado a los derechos humanos) que tengan una incidencia directa o indirecta sobre la pobreza. A ello se refiere una de las propuestas contenida en el presente informe y cuya principal aspiración es sentar en una misma mesa a quienes, en forma figurada, se podría llamar los humanistas, representados por los que actúan a través de los órganos que tutelan la libertad y los derechos humanos, con los que, en nombre del bienestar de todos, administran la mayoría de los recursos disponibles del sistema (PNUD, Banco Mundial, FMI, etc.). Esto, con la esperanza de que el humanismo y el realismo de ambos confluyan en una visión integrada de los grandes objetivos del momento y en la concertación de estrategias concretas para hacer retroceder la pobreza y la exclusión social y erradicar rápidamente la miseria. En una palabra, de lo que se trata es de aunar esfuerzos en torno a una idea tan elemental como es la de lograr que los ricos y los pobres, que viajan en un mismo planeta, dejen de hacerlo, por fin, en direcciones opuestas.

A. Orígenes del estudio

13. En su resolución 1990/15, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la Subcomisión que examinase más a fondo la cuestión de la extrema pobreza y de la exclusión social y llevase a cabo un estudio específico sobre ese tema. Dos años después, en su resolución 1992/11 la Comisión pidió a la Subcomisión que realizase sobre esa cuestión un estudio referido a los aspectos enumerados en la resolución. Ese mismo año, en su resolución 1992/27 la Subcomisión encargó al Sr. Leandro Despouy que realizase ese estudio, titulado "Los derechos humanos y la extrema pobreza". La Comisión de Derechos Humanos y el Consejo Económico y Social aprobaron el nombramiento del Sr. Despouy para esa tarea en sus resoluciones 1993/13 y 1993/44, respectivamente [1].

B. Erradicación de la miseria: uno de los ideales que inspiraron la fundación del sistema de las Naciones Unidas

14. El presente informe es el primer estudio sobre la extrema pobreza que realizan las Naciones Unidas desde el punto de vista de los derechos humanos. En él se ponen de manifiesto algunas lagunas existentes en la literatura jurídica contemporánea, pero ello no significa en absoluto que los fundadores de la Organización y los de su predecesora, la Sociedad de las Naciones, no hayan pensado en la relación que existe entre la miseria y los derechos humanos. Así, en la parte XIII del Tratado de Versalles (1919), que contenía la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, se afirmaba que "la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social" y que el descontento que causan para gran número de seres humanos la injusticia, la miseria y las privaciones constituye una amenaza para la paz y la armonía universales. Mucho después, el 10 de mayo de 1944, en momentos en

que se sentaban las bases de la nueva reorganización institucional del mundo, en la Declaración de Filadelfia se confirmó esa orientación de la OIT, ya que en ella se señalaba que "la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos".

15. El 10 de diciembre de 1948, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos se estableció que "se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias". El enunciado de ese ideal se repitió en términos análogos en los preámbulos de los dos pactos internacionales de derechos humanos adoptados en 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen además que ese ideal "no puede realizarse... a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales".

16. En 1969, en la Declaración sobre el progreso y el desarrollo en lo social se afirma que el progreso en esa esfera exige el pleno aprovechamiento de los recursos humanos, lo que entraña en particular que se garanticen a los sectores menos favorecidos o marginales de la población iguales oportunidades para su avance social y económico.

C. Evolución reciente de la forma de considerar el fenómeno de la extrema pobreza en el sistema de las Naciones Unidas

17. Durante mucho tiempo se consideró que la extrema pobreza era un fenómeno fundamentalmente económico, lo que explica que en el sistema de las Naciones Unidas haya sido estudiado sobre todo en el contexto de los problemas económicos y sociales. Así, la Comisión de Derechos Humanos ha tratado este tema ante todo desde el punto de vista de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, el estudio del Sr. Asbjørn Eide sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano [2] y el del Sr. Danilo Türk sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales [3] representaron un enorme progreso en la demostración de los vínculos que existen entre estos últimos y los derechos civiles y políticos, con lo que quedó demostrado igualmente el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Cabe recordar asimismo que en 1987 el padre Joseph Wresinski [4], en su intervención ante la Comisión de Derechos Humanos, había pedido que la cuestión de la extrema pobreza se examinara como una violación del conjunto de los derechos humanos. Sin embargo, sólo a comienzos del presente decenio el examen de la cuestión de la pobreza y de la extrema pobreza adquirió una verdadera dinámica en el conjunto del sistema de las Naciones Unidas, especialmente en los órganos encargados de proteger los derechos humanos.

18. Por su parte, la Asamblea General aprobó una serie de resoluciones relativas a los derechos humanos y la extrema pobreza en las que expresaba su satisfacción por la decisión de llevar a cabo un estudio específico y declaraba que quedaba a la espera de los resultados. En su resolución 47/196, de 1992, la Asamblea General proclamó el 17 de octubre Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Menos de seis meses después, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993 [5], se llegó a un consenso universal para considerar que la extrema pobreza y la exclusión social atentan contra la dignidad humana, y se oponen al disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos, así como para preconizar la adopción de medidas urgentes para eliminarlas. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995 [6], los Estados dieron un nuevo paso al comprometerse a aplicar políticas y estrategias encaminadas a reducir considerablemente todas las formas de

pobreza, atenuar las desigualdades y erradicar la pobreza absoluta. Por último, en su resolución 48/183 la Asamblea General proclamó el año 1996 Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza y en su resolución 50/107 proclamó el primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006).

D. Objetivo y mandato del Relator Especial

19. El presente estudio, cuya terminación coincide con el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, es el resultado de las reflexiones preliminares expuestas en los dos informes provisionales [7]. Tiene por finalidad proporcionar una visión completa de la extrema pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos, favorecer una verdadera toma de conciencia de la gravedad del fenómeno y contribuir a que se lo conozca mejor y de esa manera se puedan aplicar medidas más adecuadas para erradicarlo.

20. En virtud de las resoluciones en que se establece su mandato, el Relator Especial debe abordar fundamentalmente "las incidencias de la extrema pobreza en el disfrute y el ejercicio del conjunto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas que las padecen". Con ese objeto, la Comisión y la Subcomisión han impartido al Relator Especial algunas directrices metodológicas para el cumplimiento de su tarea. Principalmente, el Relator Especial debe:

- sacar provecho de la experiencia y la forma de pensar de los más pobres y de las personas que a su lado se esfuerzan por que se conozca mejor el fenómeno de la extrema pobreza;

- poner de manifiesto los esfuerzos que hacen las personas muy pobres para ejercer sus derechos y participar plenamente en el desarrollo de la sociedad en que viven;

- poner de manifiesto las condiciones que permiten que esas personas se conviertan en asociadas en la realización de los derechos humanos.

21. Dada la importancia de los vínculos familiares como elemento de cohesión social, en 1994 también se pidió al Relator Especial, en ocasión del Año Internacional de la Familia, que prestase atención a la función de ésta como sostén de las personas en su lucha contra la miseria. Por último, en su resolución 1995/16 la Comisión de Derechos Humanos lo invitó a que prestara la necesaria atención a la declaración y programa de acción que aprobase la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, para integrar así el presente estudio en las estrategias y los esfuerzos del conjunto de órganos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas, a fin de erradicar la pobreza.

22. Basándose en esas recomendaciones, el Relator Especial intenta proponer con el presente documento un nuevo instrumento de conocimiento y análisis de la extrema pobreza. Espera contribuir así a que se adopten -en los ámbitos local, nacional e internacional- medidas más adecuadas y por consiguiente más eficaces, cuyo hilo conductor sería el respeto del conjunto de los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales pertinentes.

E. Fuentes e información recibida

23. Para cumplir el mandato que se le había confiado, a partir de 1992 el Relator Especial trató de recoger información basándose en un cuestionario dirigido a los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las no gubernamentales, especialmente aquellas que tienen miembros que trabajan sobre el terreno desde hace mucho con personas que viven en condiciones de extrema pobreza.

24. El Relator Especial desea agradecer a los gobiernos las numerosas respuestas que ha recibido y que para él han representado un estímulo, debido al interés que en ellas se expresa por el presente estudio. También da las gracias a las organizaciones intergubernamentales, muchas de las cuales han hecho importantes esfuerzos en los últimos años por conocer y analizar el fenómeno de la pobreza y ejecutar programas de lucha en esta esfera. También da las gracias a las organizaciones no gubernamentales, especialmente a las que trabajan desde hace mucho en los lugares donde hay miseria y sin las cuales la elaboración de este estudio no habría sido posible.

25. Por último, el Relator Especial dedica el estudio a todas las personas del mundo que cada día tienen que hacer frente a la miseria, ya que le han permitido adquirir y transmitir nuevos conocimientos, así como comprender que lo que está en juego en su combate encarnizado y sin tregua contra la miseria es el respeto de la dignidad humana, no sólo la suya, sino también la de todos los hombres, incluidos los que hacen caso omiso de ella o la toleran.

F. Metodología

26. La metodología adoptada respeta las directrices que se han mencionado anteriormente. Dado que la extrema pobreza es un tema que se conoce mal y es difícil de delimitar con métodos habituales, sobre todo por la dificultad para llegar a las personas que viven en la miseria, el Relator Especial no sólo ha estudiado las respuestas a los cuestionarios mencionados y las principales obras en la materia, sino que también: a) ha estudiado detenidamente la experiencia de las organizaciones no gubernamentales que trabajan sobre el terreno con carácter permanente; b) ha participado en encuentros, universidades populares [8], seminarios y otras reuniones de ese tipo con personas procedentes de lugares donde hay miseria; y c) ha utilizado monografías en que se describe la vida de familias extremadamente pobres a lo largo de varias generaciones.

G. Terminología

27. Para designar la extrema pobreza se utilizan varias expresiones. Ya se ha visto en el informe anterior que expresiones y términos como "pobreza absoluta", "pobreza extrema", "pobreza crítica", "pobreza aguda", "indigencia", "gran pobreza" o "miseria" se empleaban igualmente como expresiones y términos más o menos equivalentes. Por otra parte, el Relator Especial ha encontrado la expresión "Cuarto Mundo" en varios documentos a los que se refiere más adelante [9].

28. Cualquiera sea la terminología que se utilice, en todos los estudios sobre la pobreza se distingue una categoría extrema en el ámbito de la pobreza. En la Declaración y el Programa de Acción de Copenhague se hace una distinción entre la "pobreza", es decir, la "pobreza general", y la "pobreza absoluta" o "pobreza extrema". En los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, la distinción que más se suele hacer es entre pobreza y extrema pobreza. Por consiguiente, el Relator Especial mantiene, por su parte, la opción de la expresión utilizada en la resolución en que se establece su mandato, a saber, extrema pobreza.

29. La sola finalidad de esa unificación terminológica es facilitar la identificación de un fenómeno que ha sido objeto de muy diversos enfoques. Tal unificación no elimina en absoluto la necesidad de establecer criterios jurídicos para definir la extrema pobreza desde el punto de vista de los derechos humanos, de conformidad con el objetivo del presente estudio.

H. Plan de la exposición

30. Después de esta introducción, en el capítulo I se examinan la amplitud y

la gravedad del flagelo de la miseria, así como la insuficiencia de las estadísticas y de indicadores. En el capítulo II se abordan las actividades de los principales órganos del sistema de las Naciones Unidas en esta esfera y el apasionante debate que ha planteado la investigación de los nuevos paradigmas del desarrollo. Dada la importancia de la materia, una parte de esas actividades se aborda en los anexos (véase el anexo II). En el capítulo III se trata de establecer un enfoque jurídico de la incidencia de la extrema pobreza en el conjunto de los derechos humanos, así como algunos criterios jurídicos para definir ese tipo de pobreza. En el capítulo IV se examinan los prejuicios y los actos de discriminación de que son víctimas las personas muy pobres, así como las vías para llegar a esa población desconocida. Por último, se formulan algunas recomendaciones.

31. Habida cuenta de las dificultades financieras de la Organización de las Naciones Unidas y de las restricciones impuestas a la extensión de los informes, al tratar algunos temas ya examinados en los informes provisionales anteriores, como el de los trabajos de las organizaciones internacionales, se remitirá en gran medida a esos trabajos, para dar prioridad a los temas específicos del presente estudio.

I. EL FLAGELO DE LA MISERIA

A. Gravedad, amplitud y agravamiento del fenómeno de la miseria

1. Gravedad del fenómeno

32. En su notable Rapport sur la Santé dans le Monde, 1995: Réduire les écarts, la Organización Mundial de la Salud (OMS) da una idea sobrecogedora de la amplitud y gravedad de la extrema pobreza en el mundo. En la última edición de la Clasificación Internacional de Enfermedades, en que se pasa revista a todas las enfermedades conocidas por la ciencia médica, el verdugo más despiadado y eficaz, y también la principal causa de sufrimiento en esta tierra, aparece clasificado por la OMS con el código Z 59.5. Se trata de la extrema pobreza. En su informe, la OMS señala también que la pobreza es el principal motivo de que no se vacune a los lactantes, de que las poblaciones no dispongan de agua apta para el consumo ni de saneamiento adecuado, de que los medicamentos curativos y otros tratamientos adecuados resulten inaccesibles y de que las madres mueran al dar a luz. Es la principal causa de la baja esperanza de vida al nacer y de las discapacidades e invalideces que provoca el hambre. Es también una de las grandes responsables de las enfermedades mentales, el estrés, los suicidios, la desintegración de la familia y las toxicomanías. La pobreza ejerce una influencia nefasta en todas las etapas de la vida humana, desde la concepción hasta la tumba, continúa señalando el informe. Conspira con las enfermedades más asesinas y más dolorosas para hacer miserable la existencia de todos los que la padecen.

33. Ya en su estudio sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano [10], de 1989, el Sr. Asbjørn Eide señalaba que cualquiera que fuera el método utilizado para hacer el recuento o describir la situación, el cuadro era desolador, ya que más de 1.000 millones de personas padecían crónicamente hambre y ningún otro desastre había causado tantos estragos como el hambre, que en los dos años anteriores había provocado más muertes que las dos guerras mundiales juntas.

34. Por su parte, en el estudio realizado por el autor sobre los derechos humanos y las personas discapacitadas [11] la malnutrición y la miseria figuran entre las principales causas directas de discapacidad, además de ser un factor agravante de las mismas. Por su lado, el UNICEF ha señalado varias veces que en muchos países la extrema pobreza se traduce en una tasa de mortalidad infantil elevada, discapacidades y analfabetismo, y, en su informe anual de 1995, sostiene que a causa de las enfermedades y la malnutrición cada día siguen muriendo 35.000 niños.

35. Según la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, la pobreza extrema está estrechamente relacionada con otros aspectos inquietantes de la condición humana [12]. Uno de ellos es el hecho de que la mayoría de las poblaciones muy pobres del mundo están constituidas por mujeres, niños o personas de edad que suelen depender de mujeres.

36. En la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995 [13], se señala que aunque la pobreza afecta a los hogares en general, a causa de la división del trabajo entre ambos sexos las mujeres soportan la mayor carga y deben administrar el consumo y la producción del hogar en condiciones de creciente escasez. Las mujeres de las zonas rurales son las que se encuentran en peor situación.

37. Un problema especial cuyas principales causas son la pobreza y la urbanización es el de los niños de la calle. Según la OMS, un gran número de ellos aún no han alcanzado la edad legal para contraer matrimonio, no tienen padres ni tutores, no conocen a ningún adulto en quien puedan confiar y que pueda llevarlos a un médico, ni disponen de la información necesaria. Tanto los niños como las niñas son muy vulnerables al uso indebido de estupefacientes, la prostitución y todas las formas de explotación delictiva, y, en algunas regiones, pueden incluso ser ejecutados por escuadrones de la muerte. A causa de esas condiciones de vida sumamente difíciles y sin esperanza, en Río de Janeiro (Brasil) el 55% de los niños de la calle han reconocido que habían intentado suicidarse. Según estimaciones recientes habría en el mundo unos 100 millones de niños de la calle. Tal vez haya 40 millones en América Latina, 25 millones en Asia y 10 millones en Africa, además de 25 millones en otras regiones, incluso del mundo desarrollado.

38. En su informe anual de 1995, también el Banco Mundial da cuenta de esa dramática situación de la infancia. En el informe se afirma que cada año 3 millones de niños de los países en desarrollo mueren por falta de agua apta para el consumo, 12 millones mueren por otras causas antes de cumplir 5 años, y 130 millones no pueden ir a la escuela. Más de un millón de niños son ciegos por falta de vitamina A y 50 millones sufren enfermedades graves, mentales o físicas, por falta de yodo. En los países de bajos ingresos más de la mitad de los niños pequeños están anémicos y así se inicia el círculo vicioso de la pobreza: madres desnutridas dan a luz a niños que no pesan lo suficiente y que con toda probabilidad se convertirán en la siguiente generación de pobres.

2. Amplitud y agravamiento del fenómeno

39. Hay un hecho que pone de manifiesto una toma de conciencia cada vez mayor del agravamiento del fenómeno de la pobreza en el mundo, a saber, que la Asamblea General, en sus sucesivas resoluciones tituladas "Los derechos humanos y la extrema pobreza" [14], se declara, en los mismos términos que la Comisión de Derechos Humanos, "profundamente preocupada por el hecho de que la extrema pobreza continúe extendiéndose en todos los países del mundo, sea cual fuere su situación económica, social y cultural, y afecte gravemente a las personas, a las familias y a los grupos más vulnerables y desfavorecidos, que ven entorpecido así el ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales".

40. Más allá de las diferencias en el nivel de desarrollo de los distintos países, la OMS constata que existe un fenómeno común a todos ellos, que es el agravamiento de la pobreza de los grupos y las comunidades desfavorecidos, especialmente en los barrios pobres de las grandes ciudades, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. No sólo existe un abismo entre ricos y pobres, sino también entre los pobres y los más pobres, no sólo entre las regiones y los países, sino también entre los distintos

sectores de la población de un mismo país. Existe, no sólo en cada país, sino también en cada ciudad, una subclase desfavorecida.

41. En su Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 [15], el Departamento de Desarrollo Económico y Social señala que en los diez últimos años la pobreza se ha acentuado en Africa y América Latina, tanto en cifras absolutas como relativas. En América Latina los progresos que los años de rápida expansión del decenio de 1970 habían permitido hacer en la lucha contra la pobreza se vieron reducidos a la nada en el decenio de 1980. A comienzos del decenio se estimaba que el 35% de las familias de la región vivían en la pobreza, frente al 40% en 1970; a finales del decenio, es decir, en 1989, el 37% de ellas y el 44% de la población total vivían en la miseria.

42. La urbanización desenfrenada y no planificada es causa y efecto del agravamiento de la pobreza. A medida que el mundo se va urbanizando, también se urbaniza la pobreza. En los Estados Unidos, Europa y América Latina la ciudad ya se ha convertido en santuario de la pobreza extrema. En los países en desarrollo las ciudades permiten cada vez menos evitar la miseria, especialmente por falta de servicios sociales. Incluso se han convertido en centros de una pobreza específica, en que los más débiles son aún más vulnerables que en cualquier otra parte y víctimas ideales de la prostitución, la delincuencia -organizada o no- y la violencia, incluida la de las fuerzas de seguridad. Hoy los niños de la calle, los niños esclavos vendidos al mejor postor, las mujeres solas sobrecargadas de hijos y los ancianos sin recursos suelen vivir peor en esas inmensas ciudades y esos barrios de viviendas precarias que en el campo, de cuya miseria han escapado. En 1980 sólo la tercera parte de los habitantes de los países en desarrollo vivían en ciudades. Hoy la mitad de la población mundial vive en las ciudades [16].

43. En el Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 se indica que en América Latina la pobreza se ha agravado especialmente en las zonas urbanas. En 1986 había más pobres en las zonas urbanas (94 millones) que en las rurales (76 millones). Salvo contadas excepciones, la población compuesta por familias pobres de las zonas rurales se ha mantenido estable o ha disminuido, a pesar de la escasa actividad económica. Con todo, la gran mayoría de las familias extremadamente pobres, cuyos ingresos eran insuficientes para procurarse incluso la cesta mínima de alimentos, seguían viviendo en el campo.

44. La pobreza, que, siempre según ese informe, se había eliminado casi totalmente en los países de economía centralmente planificada durante el período de rápida industrialización de la posguerra, ha reaparecido en esos países a finales del decenio de 1990. Se estima que alrededor de la mitad de los pobres de los países desarrollados viven en Europa oriental y en la ex Unión Soviética. Incluso aunque sea difícil definir con precisión el umbral de pobreza, en general se reconoce que en los 20 últimos años el número de personas que viven en la pobreza ha aumentado en todos los países de la región. Los estudios realizados por el Banco Mundial, la Oficina Estadística de la Unión Europea y otras entidades llegan a las mismas conclusiones en esta esfera. Sin embargo, el riesgo de caer en la miseria era más pronunciado en la ex Unión Soviética en el caso de las familias numerosas -y, por ende, los niños-, los hogares encabezados por mujeres y las familias que dependían de los ingresos de una sola persona.

45. En el decenio de 1980 la composición social de los grupos de la región que vivían en la miseria cambió mucho. Los trabajadores constituyen el grupo que más se ha empobrecido. Por otra parte, el nivel de vida de los habitantes de las zonas urbanas ha disminuido más que el de los agricultores. A finales del decenio de 1980 las personas sin hogar y los mendigos -grupos sociales que habían desaparecido en la época del socialismo- volvieron a aparecer poco a poco en las ciudades de muchos países de Europa oriental y la ex Unión Soviética.

46. Por otra parte, no se debe subestimar la extensión del fenómeno en los países industrializados. El Consejo de Europa ha puesto de manifiesto recientemente -en 1995- la toma de conciencia del agravamiento del fenómeno. El Consejo indica que la importancia del problema aumenta rápidamente y señala que no faltan hoy signos que demuestran que la pobreza y la exclusión social plantean cada vez más problemas a todos los países de Europa [17]. En un informe reciente de la Comisión de Asuntos Sociales y Empleo del Parlamento Europeo se recuerda que la Europa de 1995 ya no sabe dónde ocultar a sus pobres, que ese fenómeno paradójico en una de las regiones más prósperas del planeta afecta a más de 52 millones de personas y que una de cada siete personas se ve amenazada por la pobreza y la exclusión social en toda Europa. En el informe se señala que se trata de cifras que seguramente no reflejan toda la realidad.

47. Frente a la magnitud del flagelo, que afecta tan gravemente a millones de personas de todas las regiones del mundo, el Relator Especial hace suyo el punto de vista del UNICEF, que en su notable Estado Mundial de la Infancia, 1993 estima que "ninguno de los grandes objetivos que actualmente empiezan a considerarse prioritarios -ya sea la causa de la desaceleración del crecimiento demográfico, la causa de una mayor igualdad para las mujeres, la causa del desarrollo ambientalmente sostenible, la causa de la democracia política- podrá alcanzarse si no se satisfacen a su vez las necesidades humanas más básicas de la cuarta parte olvidada de la población del planeta".

B. Estadísticas y métodos de medición de la pobreza

48. Tantos desvelos derivan de una evidencia contundente: la expansión y la intensificación de la pobreza acelerada, sobre todo a partir del decenio de 1980, son un hecho sobre el cual hay acuerdo entre los principales organismos internacionales. Sin embargo, no todos utilizan los mismos métodos de evaluación ni llegan a las mismas conclusiones sobre su envergadura. En efecto, las cifras pueden variar según el método que se emplee (indicadores), los esfuerzos que se realicen para llegar a la población que se estudia, los medios técnicos de que se disponga y, claro está, la intención con que se compilen o contabilicen los datos.

1. Métodos de medición de la pobreza

49. A este respecto, existen métodos sumamente reduccionistas que tienen en cuenta el nivel de ingresos como único parámetro para medir la pobreza y la extrema pobreza. Otros en cambio, mucho más complejos, aplican una multiplicidad de indicadores. Como es de suponer, las cifras que resultan de ecuaciones tan dispares van a ser inevitablemente distintas. Así, por ejemplo, si no se considera pobre a una persona porque gana más de un dólar al día aunque no tenga donde alojarse ni pueda asistir a la escuela, en las estadísticas sobre la pobreza resultará un número mucho menor de personas que si se incluyera también como pobres a aquellos que no disponen de alojamiento ni están escolarizados. Lo cierto es que en este ámbito aún hoy no podemos contar con estadísticas precisas y menos aún fiables, pues, como lo reconoce la mayoría de los organismos e instituciones que se ocupan de este tema a nivel internacional, los instrumentos cuantitativos más usuales tienden a subestimar las magnitudes que pretenden valorar [18].

50. En 1985, el Banco Mundial estableció como "línea de pobreza" la cantidad de 370 dólares anuales per cápita, y una "línea de pobreza extrema" de 275 dólares anuales. Con esos valores, el Banco Mundial calculó que ese año había en "el mundo en desarrollo" unos 1.115 millones de pobres, de los cuales 630 eran indigentes. La particularidad de esta estimación es que fue tomada como referencia por varios órganos y organismos del sistema, algunas veces en forma confusa, sin precisar de cuál de las dos categorías de pobres se estaba hablando, y otras veces en forma crítica, elevando la línea de indigencia al nivel de la línea de pobreza, por entenderse que un dólar diario era incluso un umbral extraordinariamente bajo para medir la indigencia. Poco tiempo después, el propio Banco fue introduciendo

correcciones [19] y en 1993 utilizó para América Latina una "línea de pobreza" de dos dólares por día y de uno para la de pobreza extrema [20].

51. En sus informes provisionales precedentes, el Relator Especial tuvo oportunidad de referirse en detalle a los métodos más usuales que se emplean en las distintas regiones geográficas [21]. Lo novedoso es que se registra cierta tendencia a combinar distintos indicadores clásicos para obtener mayor fiabilidad en las estadísticas. Por ejemplo, en América Latina y el Caribe, donde tradicionalmente se aplicó el método del "umbral o línea de pobreza", en los últimos tiempos éste se está empleando en forma complementaria con el Método de las Necesidades Básicas Insatisfechas. El resultado, en cuanto a la diferencia de porcentajes, es realmente sorprendente: mientras el Banco Mundial calcula para toda la región una incidencia del 25% para 1990, la CEPAL en 1992, utilizando el enfoque de la línea de pobreza computa un índice del 45,9%. Por su lado, el Programa Regional para Superación de la Pobreza (PNUD) aplicó el método de "Medición Integrada de la Pobreza" y llegó a un valor del 61,8%, o sea, una cifra del 36,6% superior a las estimaciones del Banco Mundial. Esto muestra las asombrosas disparidades a que pueden conducir las distintas variantes metodológicas para la medición de la pobreza.

52. Es interesante reseñar la evolución que se ha ido produciendo también en otros órganos de las Naciones Unidas. En el Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 se hace una distinción entre pobres y extremadamente pobres: se considera pobre a una persona si el total de los ingresos y ganancias que obtiene de sus diferentes haberes -tierras, capital y trabajo- no le permiten tener una dieta mínima suficiente desde el punto de vista nutricional ni atender a otras necesidades básicas no alimentarias.

53. La Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo estableció en 1993 un grupo de estudio cuya misión es examinar la función de la tecnología en la satisfacción de las necesidades esenciales y considerar nuevos métodos científicos para llevar ayuda con esa finalidad a los sectores de bajos ingresos. El grupo de estudio definió las necesidades básicas como los elementos mínimos necesarios para mantener la vida en todos los seres humanos sin excepción, es decir, una alimentación suficiente y apropiada, atención de salud y servicios de distribución de agua y de saneamiento, pero también acceso a la educación y a la información para que los individuos y las colectividades puedan participar en actividades productivas y explotar en forma racional los bienes y servicios de base que se ponen a su disposición.

54. Está demostrado que la tendencia actual en materia de indicadores es dar a la noción de necesidades esenciales un sentido mucho más amplio que el de necesidades alimentarias. Esto último coincide con el énfasis puesto por la Cumbre de Copenhague en que la satisfacción de las necesidades humanas básicas es un elemento decisivo para reducir la pobreza y para alcanzar un auténtico desarrollo social. La Cumbre señaló además que esas necesidades estaban estrechamente relacionadas entre sí y comprendían la nutrición, la salud, el agua y el saneamiento, la educación, el empleo, la vivienda y la participación en la vida cultural y social (Programa de Acción, párr. 35 b)).

55. Son esencialmente esos criterios los que ha utilizado la Cumbre Mundial para identificar la pobreza extrema, que ha llamado también "pobreza absoluta" y ha caracterizado como un estado de privación grave en lo que respecta a las necesidades básicas del ser humano: comida, agua potable, instalaciones de saneamiento, atención de salud, vivienda, educación e información, señalando además que no depende solamente de los ingresos sino también del acceso a los servicios sociales (Programa de Acción, párr. 19). La Cumbre pide además, en forma muy precisa, que se preparen "métodos para medir todas las formas de pobreza, en particular la pobreza absoluta" (Programa de Acción, párr. 25) y que, como complemento, se elaboren "a nivel

nacional, medidas, criterios e indicadores para determinar el alcance y la distribución de la pobreza absoluta".

56. El Relator Especial encargado de estudiar las relaciones entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos, tanto en el plano nacional como internacional, podría hacer una contribución extremadamente útil en este ámbito, mediante la elaboración de indicadores cuantitativos y cualitativos de desarrollo social.

2. Disparidad e insuficiencia de datos

57. No cabe duda de que, cualquiera que sea el método de medición que se aplique y las disparidades que de ello resulten, las cifras sobre el número de personas que viven en la pobreza extrema van a ser siempre alarmantes. Como vimos precedentemente, desde hace cierto tiempo las estimaciones de 1.100 millones se consideran insuficientes y otros entienden que, si se llevara a cabo una adecuada revalorización estimativa, se podría estar llegando a los 2.000 millones de personas. Lo cierto es que una publicación reciente de las Naciones Unidas relativa al Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza dice que de los 5.700 millones de habitantes del planeta, 1.500 millones son desesperadamente pobres, y esa cifra aumenta en cerca de 25 millones por año. Según el UNICEF, si la tendencia económica y demográfica se mantiene, el número de pobres se cuadruplicará en el espacio de una vida humana. Cada minuto de cada día, uno de cada cinco niños nace en la pobreza.

58. En Africa, una de cada dos personas vive en la miseria. El continente africano tiene el 16% de los pobres del mundo, que en su mayoría (60%) viven en las zonas rurales del Africa subsahariana.

59. Como se señala en el informe anterior, la única región en que el número de pobres ha disminuido proporcionalmente es Asia, gracias al mejoramiento de la situación de la India, el Pakistán y China, así como al espectacular desarrollo de los países llamados los cuatro "dragones". Sin embargo, Asia sigue teniendo el mayor número de pobres del mundo, aunque el porcentaje más elevado se registra en Africa. La Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza precisa, además, que "incluso en Asia y el Pacífico, donde el crecimiento fue excepcionalmente vigoroso, el número de personas que viven en la pobreza absoluta aumentó, en parte como consecuencia del crecimiento constante de la población" [22].

60. Según las cifras ofrecidas por el Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 [23] y el índice sobre la magnitud de la pobreza presentado por el Relator Especial como anexo de su informe provisional de 1994 [24], América Latina ocuparía el tercer lugar en el rango de la pobreza, después de Asia y Africa, si se toma en cuenta el número de pobres, o de Africa y Asia, si se toma en cuenta el porcentaje de la población afectada por la pobreza.

61. En Europa, las estimaciones hechas en 1989 ya determinaban que entre un 3 y un 5% de la población total se encontraba en una situación precaria [25]. Como hemos visto, tanto el Consejo de Europa como el Parlamento Europeo afirman que la situación se ha agravado considerablemente.

62. Estas estimaciones, más allá de sus evidentes disparidades e insuficiencias, demuestran que en la medida en que se comprende mejor la pobreza las cifras revelan una agravación del fenómeno, no sólo en los países en desarrollo, sino también en los países llamados de economía en transición o industrializados.

3. Insuficiencia y deficiencia de los datos sobre la pobreza y la

extrema pobreza

63. Estos son, a grandes rasgos, los datos de que disponemos hoy. Sin embargo, cabe interrogarse acerca de las razones de su deficiencia. ¿Son de orden técnico, sociológico o de otro tipo? Se comprueba que incluso en los países industrializados que disponen de medios técnicos y financieros para la preparación de estadísticas de calidad, éstas no están en condiciones de tomar en consideración la parte más pobre de la población. Así, la Comisión de las Comunidades Europeas (CCE), en el informe final del Segundo Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, de fecha 13 de febrero de 1991, señala la imperfección de los datos relativos a la pobreza, lo que tiene como consecuencia una subestimación de la pobreza y, todavía más, una falta de estimación de la pobreza extrema.

64. Pueden identificarse al menos cuatro razones que explican la insuficiencia y deficiencia de los datos:

a) El proceso de elaboración no llega a las personas más pobres

65. El informe de la CCE antedicho hace notar que quedan excluidas las personas sin hogar y que los nómadas, los refugiados políticos, los emigrados clandestinos o los habitantes de las barriadas miserables están inevitablemente subrepresentados. Asimismo, las personas hospedadas en establecimientos medicosociales de toda naturaleza no quedan incluidas en las cifras, siendo así que con probabilidad su pobreza es superior a la media. En el marco de encuestas hechas sobre una muestra representativa de familias de un país, las personas más desfavorecidas no son por lo general interrogadas a causa de la dificultad de llegar hasta ellas, indica todavía el informe.

66. En los países en desarrollo, en donde el número de personas extremadamente pobres ni siquiera aparece en los registros del estado civil o donde se carece de los medios indispensables para reunir las estadísticas incluso sobre los sectores relativamente identificables de la población, éstas, en caso de existir, no son en absoluto completas ni fidedignas.

b) Los parámetros utilizados no son idóneos

67. Como ya se ha señalado, los indicadores actuales conducen generalmente a una subestimación de la pobreza. Esto mismo se comprueba en el mencionado informe de la CCE, en que se precisa que las cifras obtenidas en las encuestas se fundan en los gastos. Sin embargo, en las familias pobres los gastos a menudo exceden de los ingresos, porque esas familias tienden con más facilidad a acumular deudas que a practicar economías. Esa observación resulta particularmente justa cuando los ingresos son precarios y varían de un día a otro [26].

c) Falta de interés y de consideración respecto de la población más pobre

68. El hecho de que las personas que viven en la pobreza extrema no aparezcan en las estadísticas se debe no sólo a dificultades técnicas, sino que es también consecuencia de la falta de interés y de consideración de que son víctimas. Por ese motivo, esas personas quedan excluidas del derecho elemental de ser correctamente incluidas en las encuestas.

69. Los más pobres son conscientes de esa falta de consideración, lo que puede tener consecuencias directas en el resultado de las encuestas efectuadas para medir la pobreza. Así, siempre en el mismo informe de la CCE, se comprueba que la desvalorización que acompaña a la pobreza hace que las personas tengan grandes dificultades para declararse pobres en las

encuestas en que se les pide que se sitúen en una escala que va de la riqueza a la pobreza. En un trabajo del Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL) [27] se señala con ironía: "Ser reconocido (y reconocerse uno mismo) como pobre es parte de la miseria de ser pobre".

d) Manipulación de los datos

70. El Departamento de Desarrollo Económico y Social [28] advierte que hay que tener presente la deficiencia de los datos estadísticos y que, incluso en los casos en que existen estadísticas oficiales sobre la distribución de los ingresos, las actividades económicas ilícitas y no comunicadas pueden significar que la situación es muy diferente. Nos hace notar que "los umbrales de pobreza son inevitablemente algo arbitrarios, y basta con pequeños cambios para aumentar o reducir considerablemente las estimaciones acerca de los pobres". Se hace posible así manipular los datos estadísticos, ya sea aumentando o, lo que es más frecuente, disminuyendo el número de pobres, y ello por razones políticas, económicas o de otra índole, que poco tienen que ver con la lucha contra la pobreza.

4. Necesidad de un mejor conocimiento cuantitativo y cualitativo de la extrema pobreza

71. Está demostrado que, las sociedades se han habituado durante mucho tiempo a la falta de conocimientos precisos sobre el sector más pobre de la población y seguirían olvidándola si el crecimiento de este sector no viniese ahora a entorpecer su funcionamiento.

72. Consciente de las consecuencias nefastas de la deficiencia de estadísticas sobre la aplicación eficaz de medidas de lucha contra la pobreza, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en su Programa de Acción pide a los Estados que "mejoren la fiabilidad, la validez, la utilidad y la difusión de las estadísticas y otros datos sobre el desarrollo social" (párr. 16 e)). Les pide, de forma más precisa, que preparen "métodos para medir todas las formas de pobreza, en particular la pobreza absoluta" (párr. 25).

73. La Cumbre Mundial de Copenhague también ha subrayado la necesidad de un mejor conocimiento cualitativo en esta esfera. En efecto, en su Programa de Acción pide que se elaboren indicadores cualitativos del desarrollo social (párr. 83 h)) y que se evalúen, también en forma cualitativa, los cambios en los niveles de pobreza (párr. 29 b)). En el capítulo III del presente informe se demostrará todo el interés que tiene este enfoque.

74. La suma de estos dos puntos de vista, cuantitativo y cualitativo, permite obtener una complementariedad indispensable, más aún que en otros temas, para un conocimiento pertinente de la pobreza extrema. Dicho conocimiento es evidentemente indispensable para la aplicación de medidas eficaces, como se pidió en Copenhague.

II. ACTIVIDADES DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN RELACION CON LA POBREZA

A. Hacia un nuevo paradigma: el desarrollo humano sostenible

75. Tradicionalmente el concepto de desarrollo tuvo una connotación eminentemente económica. Definía el crecimiento de un país y se expresaba regularmente en cifras, porcentajes o fórmulas matemáticas. De este modo, durante muchos años tanto los políticos como los economistas y los planificadores del desarrollo utilizaron el promedio de la renta per cápita como indicador para determinar el progreso o la decadencia de un país. Como

resultado de ello, gran parte de las actividades nacionales de desarrollo se centraron exclusivamente en el crecimiento económico, haciendo a menudo caso omiso de la dimensión humana del desarrollo y del efecto positivo que las inversiones sociales tienen en su aceleración.

76. Sin embargo, en los últimos años se está revisando esta concepción extremadamente economicista, que identifica en forma un tanto esquemática "crecimiento económico" con "desarrollo", y se ha entablado un debate sumamente interesante en diversos ámbitos de la vida internacional. Así por ejemplo, los últimos informes del PNUD [29] reflejan esta saludable evolución. En ellos, el crecimiento económico se suma a otros indicadores humanos básicos, tales como la esperanza de vida, el analfabetismo adulto, la mortalidad infantil, la igualdad entre los sexos, etc., para conformar en su conjunto la noción de desarrollo humano. Se trata en realidad de la incorporación de nuevos parámetros de evaluación del desarrollo, tan fiables como los anteriores pero mucho más reveladores del verdadero progreso económico, social y cultural de los pueblos.

77. Este esfuerzo de clarificación obedece a un hecho tan cierto como comprobable: no todo crecimiento económico trae aparejado necesariamente bienestar para toda la población. Acontece con lamentable frecuencia que los progresos registrados en ese indicador no se traduzcan, en la práctica, en igual beneficio para todos los sectores de la sociedad. En virtud de ello, el crecimiento no debe enfocarse sólo en términos cuantitativos, sino más bien en términos cualitativos. Para medir el desarrollo humano, no sólo debe tenerse en cuenta la expansión económica, sino también la equitativa distribución de sus resultados. A diferencia de lo que sucede con los efectos de las crisis económicas, que generalmente afectan de inmediato y con mayor vigor a las capas más desposeídas de la población, el progreso, la riqueza en particular, tiende a concentrarse en los sectores más pudientes y no se filtra hacia abajo con igual facilidad. Ello explica por qué las Naciones Unidas, en su Cuarto Decenio para el Desarrollo, propongan como estrategia internacional un modelo de desarrollo de "base ancha" en el que el progreso económico se distribuya lo más ampliamente posible entre todos los sectores de la sociedad.

78. Asimismo, el desarrollo debe ser "sostenible", es decir que la satisfacción de las necesidades actuales debe hacerse mediante una utilización racional y adecuada de los recursos naturales existentes, sin comprometer el abastecimiento ni el destino de las generaciones futuras. De ahí que en la actualidad se haga tanto hincapié en el equilibrio ecológico, la conservación del medio ambiente, etc., como condición sine qua non para que los beneficios del progreso perduren y el desarrollo sea sostenible.

79. Coincidiendo con lo que ya habían promovido múltiples resoluciones del Consejo Económico y Social, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión, la participación de la población en la toma de decisiones es uno de los ingredientes o motores esenciales del desarrollo. Esta afirmación implica, entre otras cosas, que el desarrollo debe ser de las personas, por las personas y para las personas. Es decir, que debe estar al servicio de las personas y no éstas a su servicio.

80. En síntesis, podría decirse que la noción de desarrollo humano se funda en una comprensión mucho más verídica e integral de la realidad, pues, si lo que se pretende evaluar con objetividad es el verdadero nivel de desarrollo de un país, además de conocer sus índices de crecimiento económico se debe examinar también la medida en que todos los habitantes acceden realmente al ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales, participan en la vida política y ejercen plenamente la libertad.

81. Como se podrá ver, el mérito de esta conceptualización ha sido doble. Por un lado, ha permitido situar el conjunto de los derechos humanos entre los componentes indisolubles del desarrollo sostenible y, por otro, ha hecho posible superar el enfoque clásico y tradicional de la cooperación técnica y económica internacional, incorporando lo social y las esferas de prioridad humana entre sus principales metas y objetivos [30]. En efecto, en los últimos años se observa en el ámbito de la cooperación internacional un notable incremento en la asignación de recursos destinados a la salud, la educación, la justicia, los derechos humanos en general, la protección de la infancia, la mujer, las personas con discapacidad y demás grupos vulnerables, la conservación del medio ambiente, la defensa del patrimonio cultural de las poblaciones indígenas, etc. [31].

82. Cabe señalar que, como veremos seguidamente, este nuevo paradigma no ha tenido una repercusión correspondiente en los programas y actividades de los distintos órganos y organismos del sistema, aunque, claro está, ha impregnado profundamente los textos de todos ellos.

83. A continuación, pasaremos revista sucintamente a las actividades de algunas de las principales entidades cuya labor está directa o indirectamente relacionada con la lucha por la erradicación de la pobreza. Por razones de espacio, en el cuerpo del informe sólo hacemos referencia a tres de ellas, y en el anexo II señalamos algunas otras organizaciones internacionales que desempeñan tareas en este ámbito. También se mencionan brevemente las actividades de algunas organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo programas de desarrollo, apoyo a microempresass, etc., como Grameen Bank, etc.

B. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

84. En esta materia, la contribución del PNUD ha sido muy importante. En primer lugar, por su participación decisiva tanto en la elaboración del concepto de desarrollo humano sostenible como en su aplicación. Como se ha dicho anteriormente, ambas circunstancias trajeron aparejada una verdadera transformación del antiguo enfoque de la cooperación internacional. La diversificación de ésta y su ampliación al ámbito social u otras esferas o sectores de prioridad humana han hecho posible que un mayor número de proyectos de cooperación estén destinados en la actualidad a favorecer las capas más desposeídas y vulnerables de la población. En segundo lugar, porque el PNUD ha hecho de la erradicación de la pobreza su más alta prioridad. Ya en su programa de 1992 a 1996 la erradicación de la pobreza figuraba entre sus seis principales objetivos y un aspecto destacado de sus estrategias consistía en apoyar a las organizaciones basadas en la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones gubernamentales que atendían las necesidades de los pobres.

85. Por último, resultan de sumo interés sus documentos de análisis y reflexión referentes a experiencias concretas en distintos países, al igual que las orientaciones que ofrecen algunas de sus publicaciones y que sirven de marco general para la elaboración de estrategias nacionales de erradicación de la pobreza [32].

C. Banco Mundial

86. Esta entidad, junto con las cuatro filiales que integran el grupo del Banco Mundial, ha llevado a cabo en sus 50 años de existencia más de 6.000 operaciones de financiación en unos 140 países, por un monto superior a los 300.000 millones de dólares. Desde su fundación tiene entre sus principales objetivos la erradicación de la pobreza. Creada poco después del final de la segunda guerra mundial, desempeñó un papel decisivo en la reconstrucción económica de Europa y del Japón, siendo hasta hoy, a nivel

universal, la principal fuente de canalización de recursos económicos y asistencia técnica a los países en desarrollo.

87. Hasta fines del decenio de 1970, la casi totalidad de los préstamos estaban destinados a obras de infraestructura, como la construcción de carreteras, diques, puertos, etc. Producida la crisis de la deuda externa, a comienzos del decenio de 1980, el Banco Mundial, junto al FMI, impulsó la aplicación de los llamados "programas de ajuste estructural". En esencia, de lo que se trata es de condicionar el acceso y/o desembolso de ciertos tipos de préstamos a la adopción de determinadas medidas o políticas económicas que el Banco Mundial considera que los gobiernos deben aplicar para restablecer el equilibrio de algunas de las grandes variables macroeconómicas, como, por ejemplo, el déficit fiscal, la balanza de pagos, la inflación, etc.

88. La característica común de las medidas que integran este condicionamiento, es que tienden a reducir el déficit fiscal y a abrir la economía. El primer gran objetivo (conjurar el déficit fiscal) coincide con la expectativa de que los países deudores alcancen un superávit comercial que les permita seguir atendiendo el servicio de la deuda externa. El segundo (apertura de la economía) tiende a que los pagos se realicen sin afectar a las corrientes de exportación de los países industrializados [33]. Por último, la estabilidad monetaria garantiza que la recaudación fiscal, convertida en dólares, permita hacer frente a los pagos externos.

89. Las severas críticas que suscitó este tipo de condicionamiento exterior de las políticas económicas nacionales se acentuaron como consecuencia del costo social que dichos programas de ajuste estructural supusieron para la mayoría de los países en desarrollo donde se aplicaron. En este sentido, tanto los estudios efectuados en el ámbito de los órganos sociales y de derechos humanos de las Naciones Unidas como el gran número de resoluciones aprobadas por ellos coinciden al respecto [34]. Entre las múltiples objeciones que se formulan figuran la de constituir un verdadero obstáculo al ejercicio del derecho al desarrollo; la falta de equidad en la distribución de la carga del ajuste, que normalmente recae en los sectores de menores recursos, acentuando así las disparidades; y el hecho de que los paliativos que se prevén para atenuar los efectos negativos son insuficientes o extemporáneos. Pero las críticas más frecuentes son las que hacen hincapié en el efecto negativo del ajuste estructural sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

90. Sin embargo, a juzgar por sus informes, en los últimos años el Banco Mundial ha introducido interesantes innovaciones, tanto en la asignación de los recursos económicos, incluyendo lo social entre sus prioridades, como en las modalidades de trabajo, incrementando considerablemente el contacto con las organizaciones no gubernamentales. Para entender mejor esta evolución, hemos preferido transcribir literalmente las propias reflexiones de las autoridades del Banco, que aparecen en su publicación Les leçons du passé, les enjeux de l'avenir: "A lo largo de los años se han modificado los objetivos. El grupo del Banco Mundial ha asimilado las enseñanzas de la experiencia, lo que lo ha llevado a modificar su enfoque en materia de desarrollo... Mientras que inicialmente se pensaba que el crecimiento terminaría, por osmosis, por beneficiar a los pobres, ahora se ha comprendido que para reducir la pobreza también es preciso tomar medidas en favor de los grupos más desposeídos y más vulnerables".

91. Esta alentadora orientación hace que en la actualidad el Banco Mundial sea una de las principales fuentes mundiales de inversiones en apoyo de sectores de los países en desarrollo como la educación, la salud, la planificación familiar, el medio ambiente, etc. En efecto, entendiendo que este tipo de inversión en capital humano es indispensable para lograr el

crecimiento, el volumen de préstamos del Banco pasó del 5% del total a principios del decenio de 1980, a más del 17% durante el ejercicio financiero de 1994 [35]. En Copenhague, durante la Cumbre Mundial, el Banco anunció su intención de aumentar en un 50% su contribución para los sectores sociales en los próximos tres años [36]. Más recientemente, James Wolfensohn, a los pocos días de haber asumido sus funciones de nuevo Presidente del Banco, reiteró esas orientaciones y dijo que "sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio". Por último, el Banco ha declarado su disposición a responder favorablemente a las solicitudes de cooperación de los gobiernos en materia de educación en derechos humanos y ha decidido confiar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos la orientación de dichos programas [37].

92. Sin disponer de elementos que permitan evaluar el alcance y la profundidad de los cambios ocurridos, el Relator Especial considera importante señalar las nuevas formas de relación que se han establecido entre el Banco y las organizaciones no gubernamentales. Según refiere una reciente publicación del Banco Mundial, en los últimos cinco años el Banco ha modificado su manera de proceder; por medio de la participación han aprendido a escuchar a los asociados y a dar a las asociaciones locales los medios de concebir y realizar proyectos [38]. En el ejercicio financiero de 1995, en el 41% de los proyectos aprobados por el Banco se preveía la participación de organizaciones no gubernamentales.

D. Fondo Monetario Internacional

93. El FMI, por su parte, no se ha mostrado igualmente sensible a este avance que se ha ido registrando en el plano internacional respecto de las cuestiones sociales. Dada su misión "de orden macroeconómico, la contribución del FMI al desarrollo social sólo puede ser indirecta y su papel de asesoramiento en materia de política social es necesariamente limitado... [39]. En el ámbito social, el análisis y el asesoramiento técnico o de política general incumben en gran parte a organizaciones internacionales distintas del FMI, como el Banco Mundial, el Banco Regional de Desarrollo, la FAO, la OIT, el PNUD, el UNICEF, así como a donantes bilaterales y organizaciones no gubernamentales". Sin embargo, el Director Ejecutivo del FMI subrayó en 1988 que era necesario ayudar a los países miembros a evaluar las consecuencias de los programas de ajuste apoyados por el FMI sobre la distribución de los ingresos y la pobreza, mejorar la comprensión por los servicios del FMI, de los mecanismos mediante los cuales las políticas de ajuste afectaban a los grupos pobres de la población y aprovechar en mayor medida la experiencia y las competencias del Banco Mundial y los organismos de las Naciones Unidas.

94. En el marco de la vigilancia que ejerce a nivel internacional, "el FMI ha puesto de relieve toda una serie de cuestiones referentes a los problemas del desempleo y el mercado de trabajo en los países industrializados, las ventajas económicas de la reducción de los gastos improductivos, el fortalecimiento de las instituciones y las inversiones en recursos humanos en los países en desarrollo y las redes de protección social en las economías en transición". Además, reconociendo que los ajustes estructurales suelen tener, a corto plazo, efectos negativos sobre los sectores más pobres y vulnerables de la población, el FMI ha aconsejado la adopción de determinadas medidas atenuantes o correctivas. Algunas de éstas tienen carácter estrictamente coyuntural y se proponen dosificar o escalonar en el tiempo el efecto negativo del ajuste. Otras abarcan la esfera de las subvenciones directas al consumo, los programas de obras públicas, la defensa del gasto social del sector público, la promoción de la pequeña empresa, la seguridad alimentaria, etc. Sin embargo, estos paliativos no han suscitado mayores cambios en la percepción crítica que perdura en la mayoría de los órganos sociales y de derechos humanos de las Naciones Unidas con respecto al efecto

negativo que, en ambos sectores, traen aparejados los programas de ajuste estructural. Prueba de ello es la decisión 1996/103, adoptada por la Comisión de Derechos Humanos en su último período de sesiones, en virtud de la cual se decide crear un grupo de trabajo de la Comisión, de composición abierta, con el objeto de elaborar un conjunto de directrices normativas básicas sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales. La decisión prevé que el grupo se reúna durante una semana antes del 53º período de sesiones de la Comisión, en marzo de 1997.

E. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social

95. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995), que congregó la presencia de casi un centenar de Jefes de Estado y de Gobierno, otros tantos representantes de diversas organizaciones internacionales y más de mil organizaciones no gubernamentales, marcó un hito en la historia de las relaciones internacionales. La Declaración y el Programa de Acción que se adoptaron confieren a los problemas sociales una importancia similar a la que tradicionalmente han atribuido los principales líderes del planeta a las cuestiones políticas, económicas y de seguridad.

96. Los diez compromisos asumidos en la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social [40] traducen el consenso universal que existe en torno a la dimensión social del desarrollo. Definen, asimismo, la pobreza, el desempleo y la exclusión social como los tres grandes problemas sociales que aquejan a la humanidad en este fin de siglo. En este sentido es importante recordar que en todas las cumbres mundiales que han tenido lugar en el último decenio [41], la pobreza, como su erradicación, han estado en el centro de las preocupaciones.

97. En la esfera que nos ocupa, las ideas principales que contiene el documento de Copenhague, son:

a) Es imperativo crear un ambiente económico, político, social, cultural y jurídico que sea propicio al desarrollo social. Para ello, el desarrollo que se promueva debe ser duradero, el crecimiento económico de base amplia, y el sistema de libre intercambio equitativo. Los programas de ajuste estructural, cuando se convenga en establecerlos, deberán incluir objetivos de desarrollo social, particularmente dirigidos a erradicar la pobreza, promover el empleo pleno y productivo y favorecer la integración social.

b) Debido a las consecuencias perniciosas que la pobreza entraña para la vida material y espiritual de las personas, su erradicación de la faz de la tierra es un imperativo ético, social, político y económico de nuestra era. De esta forma, la extrema pobreza aparece como una ofensa a la dignidad humana. Impide el pleno disfrute de los derechos humanos y arrastra a las personas a situaciones tales que les resulta imposible asumir sus propias responsabilidades.

c) Existe un nexo evidente entre la pobreza, por un lado, y el aislamiento y la exclusión por otro. De ahí que donde mejor se realiza la integración y la cohesión social sea en las sociedades estables, seguras y justas, es decir, aquellas que están basadas en la promoción y protección de todos los derechos humanos. Por esta razón, conviene informar debidamente a los sectores pobres de la población acerca de sus derechos y proporcionarles medios para hacerse respetar, así como mejorar la información y la comunicación con esos sectores.

d) La pobreza, sobre todo la pobreza extrema, es un fenómeno

multidimensional, polifacético, que no puede combatirse con medidas económicas exclusivamente, pues exige la adopción de disposiciones en diversas esferas y la puesta en marcha de políticas intersectoriales.

e) Tanto por razones de justicia como de eficacia, resulta indispensable asociar a los pobres a la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que conciernen a toda la sociedad o a ellos en particular. Dicha participación puede tener lugar directamente o a través de asociaciones que estén en condiciones de representarlos, por lo que es conveniente promover y apoyar la creación de tales asociaciones.

f) Es necesario reconocer el papel que desempeña la familia en la lucha contra la pobreza y como factor de cohesión social.

g) Tanto la pobreza como la extrema pobreza existen, aunque en grados diferentes, en todos los países. Asimismo, lo que se advierte con preocupación es que el aumento de la riqueza de unos va acompañado de una pobreza cada vez mayor en los demás.

h) Finalmente, es preciso hacer una distinción entre la pobreza y la extrema pobreza, y elaborar una definición de esta última. Debe observarse que ambas exigencias tienen una finalidad de esclarecimiento conceptual sumamente útil y necesario en el momento de elaborar políticas concretas para la erradicación de la pobreza. En vísperas de un nuevo milenio, el mayor mérito de la Cumbre de Copenhague es haber logrado colocar, por primera vez en la historia, la erradicación de la miseria entre los objetivos más urgentes y prioritarios de la humanidad.

III. LA EXTREMA POBREZA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LOS DERECHOS HUMANOS

98. Las normas internacionales de derechos humanos reconocen todos y cada uno de esos derechos a todos, sin discriminación alguna. Al enunciar los tipos de discriminación inaceptables de hecho y de derecho, los artículos 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de ambos pactos internacionales condenan explícitamente la discriminación basada en el origen social o la posición económica. Sin embargo, a pesar de ese reconocimiento universal, cuando se explica el contenido de los derechos humanos a las personas que viven en la pobreza extrema, éstas sostienen que es algo que no les concierne. Por lo tanto, en el caso de esas personas, el problema que se plantea es el de la realización y el ejercicio de esos derechos en su totalidad.

99. Aplicando la metodología que se le pidió que utilizara, en el presente capítulo el Relator Especial se basará especialmente en elementos resultantes de las contribuciones aportadas por organizaciones no gubernamentales que trabajan permanentemente en las zonas de miseria de las diversas regiones del mundo, en los trabajos del Seminario sobre la miseria y la denegación de los derechos humanos [42], en monografías de familias extremadamente pobres [43] y en encuentros con personas muy pobres celebrados en el marco de universidades populares.

100. Basándose en esas diversas contribuciones, el Relator Especial ha comprobado que las circunstancias en que se ven obligadas a vivir las personas y familias muy pobres han creado en ellas un acentuado sentido de la justicia y la dignidad. "¿Es normal que me nieguen una vivienda?... Es verdad que no sé leer, pero ¿es normal que en la escuela no quieran saber

qué pienso de mis hijos? ¿Es normal que me hayan colocado en el orfanato porque la casucha que teníamos en el barrio de viviendas precarias se quemó y mi madre está en la calle? No es normal, porque yo también soy un ser humano", nos dice un padre de familia.

101. Como ocurre con otros grupos de población, quizás las personas pobres ignoren que son sujetos de los derechos humanos en virtud de tratados y que por lo tanto pueden ampararse en esos tratados si consideran que son víctimas de la violación de uno o varios de los derechos consagrados en esos tratados. Las personas muy pobres suelen desconocer el lenguaje y los instrumentos de defensa de los derechos humanos, pero no por eso dejan de tener una idea clara de aquello que los derechos deberían garantizar para que se respete la dignidad de todo ser humano. De ahí la necesidad de aprovechar su experiencia para comprender mejor los fundamentos de los derechos humanos y consolidarlos mejor, sobre todo porque, por su permanente resistencia a la miseria, las personas muy pobres integran de hecho las filas de los defensores de los derechos humanos, como las familias que acogen en sus viviendas superpobladas a otras familias que están en la calle. "Nosotros no dejamos a nadie en la calle", dicen.

102. En el marco del presente estudio era, pues, indispensable poner frente a frente las normas internacionales de derechos humanos y la realidad cotidiana de las personas muy pobres. Con ese objeto, el Relator Especial transcribe una selección de testimonios, cuyo carácter representativo ha podido evaluar. Al proceder así procura no sólo ilustrar mejor y de manera más pertinente el escandaloso desequilibrio que se da en la realización y el ejercicio de los derechos humanos en condiciones de extrema pobreza, sino también elaborar instrumentos para un enfoque jurídico del tema.

103. Para poner claramente de manifiesto la vinculación que hay entre pobreza extrema y derechos humanos se planteó la necesidad de examinar ante todo algunos principios fundamentales de derechos humanos teniendo en cuenta la experiencia de los muy pobres. En el informe se examinarán luego de manera no exhaustiva varios derechos específicos y su interdependencia.

A. Algunos principios fundamentales de derechos humanos relacionados con la pobreza extrema

1. Dignidad humana y principio de igualdad

a) Igual dignidad de todos los seres humanos

104. La Declaración Universal de Derechos Humanos fue el primer texto internacional en que se reconoció en el ordenamiento jurídico el concepto de dignidad humana, que hasta entonces estaba reservado únicamente a los filósofos. En efecto, la Declaración comienza con estas palabras: "Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana". Este principio se presenta pues como fundamento o fuente de los derechos que se reconocen en la Declaración.

105. El alcance de ese texto fue tal que el principio de la dignidad humana se introdujo en el ordenamiento jurídico interno de muchos países, lo que dio origen a una legislación y una jurisprudencia basadas en él [44].

106. En el plano internacional el principio de la dignidad humana figura, por ejemplo, en las resoluciones relativas a los derechos humanos y la extrema pobreza aprobadas por la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión. También la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reconoció que la miseria era una violación de la dignidad humana.

107. El hecho de que las palabras "reconocimiento de la dignidad" sean las primeras del texto fundamental mencionado bastaría para justificar que se comenzara el presente análisis mencionando ese principio. En apoyo de esa orientación, el Relator Especial ha comprobado que en ningún testimonio de personas extremadamente pobres se deja de hacer hincapié en la miseria como atentado contra la dignidad inherente a su condición de seres humanos.

108. "No es normal que se nos trate así, ya que, pese a todo, somos seres humanos. Tenemos la impresión de que somos perros, pero para los perros, en el parque de adiestramiento que está en el centro del barrio, hay agua y electricidad, mientras que nosotros no tenemos ni una cosa ni la otra. Es una verdadera injusticia", suelen decir las personas muy pobres.

109. Esos atentados contra la dignidad afectan a las personas que viven en la pobreza extrema a lo largo de toda su vida y hasta en su muerte, como lo demuestra el siguiente hecho, relatado por una persona que defendía a una familia. En un barrio de viviendas precarias de América Latina una mujer había albergado ilícitamente a su hermano enfermo al salir éste del hospital. Cuando el propietario se dio cuenta de que el hombre se estaba muriendo exigió, bajo amenaza de expulsión, que se lo transportara a la calle de noche, para no tener que pagar los gastos de retirada del cadáver. El "desconocido" que se encontró muerto en la calle fue enterrado, pues, anónimamente.

110. Ese tipo de situaciones son tan clarificadoras de la pobreza extrema que el PNUD incorporó entre sus indicadores la imposibilidad para los pobres de enterrar decentemente a sus muertos. Es imposible no pensar en este caso en la Antígona de Sófocles y recordar que una de las primeras aspiraciones, uno de los primeros gestos de civilización del ser humano fue poder enterrar dignamente a sus muertos.

b) Principio de igualdad y no discriminación

111. El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice así: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". Las normas internacionales de derechos humanos establecen pues un vínculo intrínseco entre dignidad e igualdad y estas dos nociones constituyen conjuntamente los fundamentos del principio de no discriminación. Este es un principio general unánimemente establecido en la Declaración Universal y en todos los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, como se verá en todo este capítulo, las personas que viven en la pobreza extrema suelen ser víctimas de actos de discriminación -de hecho o de derecho- que atentan contra el principio de igualdad. Así, el principio de la libre circulación de las personas en el interior de la Unión Europea excluye explícitamente a las que no pueden proporcionar la prueba de que disponen de los recursos suficientes para que no tenga que hacerse cargo de ellas el país de acogida [45].

112. "La pobreza... [provoca] con frecuencia el aislamiento, la marginación y la violencia", se afirma en el párrafo 16 de la Declaración de Copenhague, y en el párrafo 19 del Programa de Acción se señala que entre las diversas formas de manifestarse la pobreza figuran la discriminación social y la exclusión. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha establecido que la no discriminación en el acceso a los derechos es un principio directamente aplicable cualquiera sea el nivel de recursos del Estado Parte [46]. Por su lado, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha señalado que la pobreza puede ser un factor de agravamiento de la discriminación racial [47].

2. El encadenamiento de situaciones de precariedad pone de manifiesto la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos

113. Los principios de indivisibilidad e interdependencia fueron una de las preocupaciones fundamentales de los redactores de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Desde entonces esos principios han sido periódicamente reafirmados por la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión, así como por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993 (párrafo 5 de la parte I de la Declaración y Programa de Acción de Viena) y la Cumbre Mundial de Copenhague (apartado b) del párrafo 15 del Programa de Acción).

114. La Convención sobre los Derechos del Niño reconoce explícitamente esa indivisibilidad al tratar conjuntamente el conjunto de los derechos humanos en un mismo texto. Quizás no sea casual que esa síntesis se haya hecho en el caso de los niños, que, más que nadie, necesitan una protección especial.

115. Cuando las personas extremadamente pobres describen su situación, el mensaje que se desprende más comúnmente de esa descripción es que están sometidas a un encadenamiento de situaciones de precariedad que se refuerzan mutuamente y cuya persistencia hace que sean cada vez más difíciles de superar.

116. Al describir las condiciones de la vida diaria en ocasión del seminario celebrado en octubre de 1994 (véase el párrafo 99), un participante de América Latina señaló que sin alojamiento, agua potable, electricidad, una alimentación adecuada, trabajo, unos ingresos mínimos y otros recursos no era posible tener buena salud, enviar a los hijos a la escuela, participar en las actividades locales -como las fiestas o la celebración de los cumpleaños-, intervenir en los procesos políticos como ciudadano, ni siquiera asegurar el respeto de la vida familiar.

117. Varios participantes calificaron esa situación de "círculo vicioso de la miseria". Para ilustrarla, un participante europeo dijo: "Cuando se vive en la pobreza extrema y se carece de educación no es fácil encontrar trabajo. Sin recursos es imposible conseguir una vivienda decente o pagar las cuentas. Nuestra familia se quedó sin electricidad e incluso sin agua. Nos resulta difícil alimentarnos convenientemente. En estas condiciones, mis hijos tienen dificultades para estudiar".

118. Por su lado, un participante africano declaró: "Debemos preocuparnos constantemente de nuestra vivienda, de los alimentos que debemos conseguir para nuestros hijos y para nosotros mismos. Nos preguntamos sin cesar qué vamos a hacer para que nuestros hijos puedan crecer en buenas condiciones. Es un cúmulo de preocupaciones que nos paraliza y nos impide ejercer responsabilidades".

119. Otro participante africano fue aún más lejos diciendo: "¿Cómo se puede hablar de "democracia" y "derechos humanos" cuando la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano sigue siendo una utopía?".
Una persona de Europa oriental completó el cuadro de la situación declarando: "Todo ello repercute también en la vida social, ya que se pierde la libertad de movimiento; a veces la gente se ve obligada a vivir escondida con su familia; no nos atrevemos a asistir a las fiestas locales y ni siquiera a ejercer nuestros derechos de ciudadanos".

120. Esos hechos permiten afirmar que las personas que están en la miseria no son libres, ya que no están en condiciones de ejercer sus libertades públicas e individuales. Por otra parte, en los dos pactos internacionales de derechos humanos se reconoce que "no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado... de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos".

121. Ignorar principios fundamentales de derechos humanos como la dignidad humana, la igualdad y la indivisibilidad de los derechos, cuya importancia nos recuerda la experiencia de las poblaciones muy pobres, comprometería definitivamente el encuentro entre los muy pobres y los derechos humanos, al que la Comisión ha querido invitar al conjunto de los defensores de los derechos humanos mediante sus sucesivas resoluciones y el presente estudio.

B. Las condiciones de vida en la extrema pobreza y su influencia sobre los derechos humanos

122. Como ya se ha indicado, el Relator Especial se propone examinar aquí, de manera no exhaustiva, varios derechos fundamentales y su interdependencia, en relación con las vivencias y la experiencia de las personas que viven en la pobreza extrema.

1. Derecho a un nivel de vida adecuado

123. En el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar". Ese derecho se reconoce también en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que hace especial hincapié en "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre".

124. En las regiones azotadas por el hambre los más pobres son las primeras víctimas de este flagelo, ya que no tienen reservas. Una persona dijo: "Quisiéramos comer y no tenemos nada que comer, quisiéramos beber y no tenemos nada que beber. En la casa donde vivo dormimos dos adultos y seis niños. Soy responsable de todos. Cuando Dios me da un poco de maíz, es algo tan extraordinario que me veo obligado a comerlo yo también con ellos".

125. Numerosos testimonios demuestran claramente que es raro que las personas que viven en la pobreza extrema puedan disfrutar del derecho a una vida segura. La inseguridad en que están sumergidas imposibilita todo proyecto de desarrollo. Por el contrario, el acceso regular a recursos suficientes puede ser un verdadero trampolín. En una universidad popular de Europa, una joven que disfruta del derecho a un ingreso mínimo vital proporciona el siguiente testimonio: "Antes, nunca sabíamos de qué íbamos a vivir al día siguiente. Ahora, como podemos contar con un ingreso regular y fijo, nos atrevemos a dar nuevos pasos. Aquellos de nosotros que no tenían absolutamente nada, ninguna seguridad, han aprendido a vivir con una suma de dinero fija. Después pudieron empezar a aprender a leer y escribir".

126. En el plano jurídico es interesante señalar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [48] ha opinado 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 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".

2. Derecho a la vivienda

127. El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a una vivienda adecuada para sí y su familia. Este derecho es fundamental, ya que también constituye un medio para la realización de otros derechos fundamentales. A título de ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño calificó el derecho a la vivienda mencionado en el artículo 27 de la Convención como un componente esencial del derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo global del niño [49].

El Comité recordó asimismo la importancia de la universalidad e interdependencia de los derechos humanos, y decidió supervisar la aplicación del derecho a la vivienda de los niños teniendo en cuenta la puesta en práctica de los principios generales de la Convención, a saber, el derecho a no ser discriminado (art. 2), el interés superior del niño (art. 3), el derecho a la vida (art. 6) y el derecho a la participación (art. 12).

128. Si es que tienen una, la vivienda de las personas muy pobres se caracteriza por su precariedad. Son construcciones erigidas con materiales recuperados o de mala calidad, carecen de agua potable, de un sistema de saneamiento y de electricidad, o bien son edificios de apartamentos de poca calidad destinados a personas de escasos recursos; esas viviendas suelen estar ubicadas en un medio insalubre, cerca de zonas industriales contaminantes o de vías férreas. En una placa que hay en una gran metrópoli occidental, en un muro que separa un barrio muy pobre de una vía férrea para trenes de gran velocidad, se puede leer lo siguiente: "En memoria de los 11 niños de nuestro barrio víctimas de la incomprensión de la sociedad. Pagaron con su vida la falta de este muro, cuya construcción se había reclamado durante 13 años".

129. La inseguridad de la situación de los muy pobres en materia de vivienda también puede estar provocada por las medidas de expulsión legal o arbitraria o por la imposibilidad de pagar periódicamente el alquiler, aunque sea mínimo.

130. Casi siempre las viviendas de los muy pobres están alejadas de los servicios básicos o situadas en aldeas muy aisladas en la montaña o el campo. Un médico que presta asistencia a poblaciones muy pobres proporciona el siguiente testimonio: "El otro día vino una chiquilla al dispensario del pueblo a buscar un medicamento. Esperó mucho tiempo y pacientemente hasta que lo encontramos. Justo antes de marcharse me dijo que tenía que regresar rápido porque su madre y ella tenían un solo par de zapatos y le había tocado a ella ponérselos para ir al pueblo. Además, el camino entre el dispensario y la montaña en que vivía era muy largo".

131. En esas condiciones [50] la vida de las familias muy pobres se caracteriza por la inestabilidad y a veces porque tienen que convertirse en vagabundas, ya que estas personas pierden, con más frecuencia que otras, la seguridad básica que representa la vivienda.

132. Además, las malas condiciones de vivienda influyen mucho, entre otras cosas, en la salud y el empleo. Un hombre de Asia describe muy bien la situación de la siguiente manera: "Nuestra vida consiste en desplazarnos, vamos de una vivienda precaria a otra, vivimos cerca de vertederos, bajo los puentes o en cementerios, o incluso en la calle. Cuando se vive en esas condiciones es sumamente difícil hacerse atender. Además, hay que realizar pequeños trabajos particularmente duros y perjudiciales para la salud".

3. Derecho a la educación

133. El artículo 26 de la Declaración Universal reconoce el derecho de toda persona a la educación e impone la gratuidad de ésta "al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental". Este derecho también está consagrado en forma aún más detallada en los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Constituye un elemento importante de la Convención sobre los Derechos del Niño y es el objeto fundamental de las actividades de la UNESCO. En el artículo 1 de la Declaración Mundial sobre Educación para Todos (Jomtien, 1990) se afirma que "cada persona -niño, joven o adulto- deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje".

134. Indudablemente la educación es uno de los medios más eficaces para romper el círculo vicioso de la miseria. Permite adquirir conocimientos y una formación para un futuro mejor y controlar mejor la propia vida. Sin embargo, se debe reconocer que, a pesar de los esfuerzos que han hecho la mayoría de los Estados en los últimos años, en la mayoría de los casos la educación sigue siendo inaccesible para los que viven en la miseria.

135. A veces la precariedad de la vivienda y la vida de vagabundeo, que esto a veces provoca, afectan la escolaridad de los niños y entorpecen su desarrollo físico e intelectual, a causa de la falta de estabilidad y de espacio, la insalubridad, la promiscuidad, el ruido y otros problemas semejantes. Otra causa de la falta de escolaridad son los problemas relacionados con la falta de domicilio legal o de documentos de identidad. En un testimonio sacado de una monografía de una familia de Asia se establece una relación directa entre la imposibilidad de escolarizar correctamente a los niños y la cuestión del domicilio: "Como la vivienda familiar estaba construida en un terreno ocupado ilegalmente, no se la puede considerar como un domicilio legal; en este país ni los bienes ni las personas pueden tener existencia jurídica al margen del vínculo legalizado con la tierra. Por lo tanto, la madre no puede obtener un certificado de residencia que permitiría que esos niños asistieran a la escuela pública".

136. La insuficiencia de los ingresos familiares suele obligar a los niños a participar en la búsqueda cotidiana de medios de subsistencia para la familia o a trabajar fuera del hogar, lo que reduce su disponibilidad para el estudio, y a veces los obliga a abandonar la escuela o a vivir en la calle. El bajo nivel de instrucción o el analfabetismo de los padres, que son frecuentes, no permiten a éstos ayudar a los hijos en las tareas escolares. Por último, a veces en la escuela los niños son objeto de rechazo y discriminación por su origen social. En un testimonio se recuerda lo siguiente: "En la escuela mis hijos son mal vistos, insultados y excluidos de las salidas organizadas porque no tenemos medios para pagarlas. Siempre los ponen en el fondo del aula. Mis hijos están marcados de por vida por esa experiencia".

4. Derecho al trabajo

137. El artículo 23 de la Declaración Universal consagra el derecho al trabajo. En los artículos 6, 7, 8 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también se reconoce ese derecho, en condiciones equitativas y satisfactorias que aseguren una remuneración y en condiciones de existencia dignas para sí mismo y para la familia, así como el derecho a la seguridad social.

138. Para las personas muy pobres -que carecen de vivienda, instrucción y formación- obtener un empleo es sumamente difícil. No tener un domicilio reconocido o vivir en ciertos barrios de mala fama o periféricos es una gran desventaja. A raíz de su falta de calificaciones, cuando las personas muy pobres encuentran trabajo, éste suele ser precario, perjudicial para la salud y tan mal remunerado que no garantiza un nivel de vida adecuado y menos una seguridad en el futuro. Además, esos trabajos no suelen reconocerse socialmente.

139. En un testimonio de América Latina se da una idea de la relación entre vivienda y trabajo: "Como no tengo trabajo no puedo conseguir una vivienda. Me encuentro en un círculo vicioso, sin posibilidad de salir. Sin embargo, busco trabajo, pero cuando me presento me contestan: "la semana que viene", siempre es "la semana que viene", pero la semana que viene no llega nunca".

140. Esas dificultades provocan un sentimiento de humillación e inutilidad, y la desvalorización social y personal que entrañan también pueden llegar a

provocar la ruptura del grupo familiar. Otro hombre testimonia al respecto: "Amo a mi familia. Todos los días salía temprano de casa para buscar trabajo y traer algo de comer a mi mujer y mis hijos. Todos mis esfuerzos eran inútiles. Cuando a la noche volvía a casa, no sé cómo se las habían arreglado para encontrar algo de comer. La comida se me atragantaba. Me sentía inútil y además les quitaba una parte de la comida que habían conseguido. Era una carga para ellos, por eso me marché".

141. Así pues, como se señala en el párrafo 9 de la Declaración de Copenhague, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, las personas muy pobres no pueden "contribuir al bienestar de sus familias, de sus comunidades y de la humanidad".

142. Por otra parte, en los trabajos de la OIT y del UNICEF se pone de manifiesto el alcance del trabajo infantil en el mundo. Este es una consecuencia inmediata de las condiciones de pobreza extrema en que viven los padres. La mayoría de los trabajadores infantiles están expuestos a condiciones similares a la esclavitud, que constituyen una denegación de los derechos humanos y en particular de las disposiciones de los artículos 4 y 5 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las conclusiones del Grupo de Trabajo de la Subcomisión sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud y las de los órganos encargados de la aplicación de los Convenios de la OIT proporcionan muchos elementos pertinentes a este respecto [51].

5. El derecho a la salud

143. Este derecho se reconoce en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se desarrolla en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como "el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". El derecho a la salud constituye el objetivo de una serie de actividades de la Organización Mundial de la Salud, que lleva a cabo un programa de "Salud para todos en el año 2000" y ha demostrado suficientemente las repercusiones de la extrema pobreza sobre la salud en su informe de 1995.

144. Anteriormente se ha indicado cómo las condiciones de vida en situaciones de extrema pobreza exponen a los más pobres a graves peligros para su salud. Las estadísticas disponibles también demuestran que la tasa de mortalidad es particularmente elevada entre los sectores más pobres y que la esperanza de vida se reduce considerablemente en esos sectores [52]. Los embarazos y los partos se convierten en esos casos en particularmente arriesgados y, debido a la carencia de medios financieros, es por lo general difícil recibir atención en caso de enfermedad. A menudo, los servicios de salud son inaccesibles, insuficientes e inadecuados. Además, las personas muy pobres sienten desconfianza por las consecuencias que una intervención de los servicios de salud puede tener en otros aspectos de sus vidas. Una persona manifiesta que: "En mi edificio vive una señora que no tiene muy buena salud; está enferma de los pulmones y no quiere hacerse atender porque su marido no puede ocuparse él solo de sus cuatro hijos. Tiene miedo de que le quiten los niños si va al hospital".

145. Asimismo, está demostrado que las poblaciones más pobres son las que reciben menos atención en las campañas de vacunación, a pesar de ser las más expuestas a las enfermedades.

6. El derecho a la protección de la familia

146. En el artículo 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se afirma que "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado". La protección de la familia también se afirma en la mayoría de los instrumentos

internacionales de derechos humanos, en especial en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la Convención sobre los Derechos del Niño se recuerda que la familia es "el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros y en particular de los niños". En el párrafo 9 de la Declaración de Copenhague, aprobada en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, también se afirma que uno de los objetivos principales del desarrollo social es ofrecer a todas las personas los medios para que puedan ejercer sus derechos y compartir sus responsabilidades a fin de contribuir al bienestar de sus familias.

147. Los testimonios recogidos en las diferentes regiones del mundo demuestran sin embargo hasta qué punto los vínculos familiares se ven amenazados por las condiciones de vida en la miseria. Enfrentada constantemente a dificultades materiales, administrativas y de otra índole y amenazada frecuentemente desde el punto de vista de la dignidad y la salud de las personas que la integran, la familia se ve expuesta en todo momento a la destrucción: los padres, en particular el varón, se ven obligados a veces a buscar trabajo lejos del hogar; los niños corren el riesgo de serles arrebatados y confiados a otra familia o a instituciones y a veces se ven obligados a trabajar o a vivir en la calle. La falta de un hogar también puede tener consecuencias en la cohesión de la familia, como demuestra el siguiente testimonio recogidos en Asia: "A veces uno de los niños va a mendigar, lo que en este país constituye un delito. Si un día es detenido por la policía será enviado a un reformatorio para menores. Su madre irá a verle con regularidad pero no podrá sacarle de allí porque no tiene certificado de residencia. Hará falta todo el apoyo de los demás habitantes del barrio de viviendas precarias para que la madre pueda inscribirse, junto con sus hijos, en el certificado de residencia de su propia madre, que a su vez está inscrita en el de una amiga. Solamente entonces el hijo podrá regresar a la familia".

148. Ese ejemplo demuestra hasta qué punto los gestos de solidaridad entre las personas en situación de extrema pobreza permiten a veces que se mantengan los vínculos familiares.

149. Por el contrario, la ayuda proporcionada por los servicios sociales oficiales se considera a menudo como obstaculizadora del cumplimiento de las responsabilidades familiares. Una mujer de América del Norte declaró que: "Estaba alojada en un refugio con mis hijos. Allí los servicios sociales me vigilaban tan de cerca que ya no me atrevía a hacer nada. No me atrevía a castigar a mis hijos cuando se portaban mal. Si nos oían gritar, inmediatamente una persona de la Oficina del Bienestar del Niño venía a ver qué pasaba. Tenía tanto miedo de que se llevaran a mis hijos que ya no me atrevía a hacer nada. Asumí mis responsabilidades de madre por entero cuando pude salir de ese lugar y tener mi propio apartamento. Mi hijo tenía entonces 8 años".

150. Las agresiones contra la vida familiar son aún más graves si se considera que los testimonios demuestran que la familia constituye el último refugio contra la miseria y la exclusión, así como la primera resistencia contra éstas. Como se pone de relieve en un testimonio recogido en Europa oriental, una persona puede verse totalmente aislada de su familia y entorno social. Ese aislamiento resulta muy penoso, ya que la familia es a menudo la última protección contra la miseria total.

7. <u>El derecho al respeto de la vida privada</u>

151. Ese derecho se consagra en el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como en el artículo 17 del Pacto Internacional de

Derechos Civiles y Políticos.

152. Sin embargo, los testimonios demuestran, por si hiciera falta, hasta qué punto es ilusorio hablar de ese derecho en relación con las personas que viven en las calles mismas de una gran ciudad, vagabundeando de un lado a otro o encerrados en barrios de viviendas precarias o en la única habitación de un modesto apartamento.

153. La intervención de los servicios sociales puede vivirse como una intromisión arbitraria en la vida privada. "Cuando se vive en la miseria a veces se nos dice: "si sigue usted viviendo con su marido -o con su mujer- le quitamos los niños". No hay derecho a decirnos eso. Mi mujer y yo hemos hecho todo lo posible, incluso nos hemos separado, para que dejen en paz a los niños. Hasta hemos hecho una declaración a la policía para demostrarlo, a pesar de que ni siquiera estamos casados. ¿Con qué derecho se permiten hacer eso?"

154. Esa intromisión en la vida privada de las familias muy pobres no tiene límites. Por ejemplo, no es extraño que se ejerzan presiones sobre las jóvenes para limitar sus partos o para que abandonen a sus hijos; a veces incluso se las somete a una esterilización no voluntaria o se las obliga a abortar. "Vivía en una institución y un día supe que estaba embarazada. Fui a un doctor, que me dio un certificado médico. En la institución me dijeron que iban a reunirse para decidir si debía abortar o tener el niño".

8. El derecho a la personalidad jurídica y a la inscripción en el registro civil

155. Esos derechos se reconocen en el artículo 6 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los artículos 16 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su disfrute es una condición previa para poder gozar de muchos otros derechos.

156. El derecho de todo niño a ser "inscrito inmediatamente después de su nacimiento" y a "tener un nombre" (art. 24) puede verse obstaculizado por la carencia de un domicilio legal, lo que impide la inscripción en el registro civil. Esa falta de inscripción provoca enormes dificultades para obtener los documentos necesarios para demostrar la filiación, casarse, ejercer los derechos políticos, circular libremente en el interior y el exterior de las fronteras de un país, poder proporcionar garantías a la justicia, obtener un empleo, beneficiarse de los servicios sociales, no ser detenido, etc. Algunos participantes en el Seminario se han tenido que enfrentar a dificultades de ese tipo, lo que incluso ha impedido a algunos poder asistir a él.

157. Por consiguiente, debido a que no están inscritos en el registro civil, numerosos niños y adultos que viven en condiciones de extrema pobreza no existen jurídicamente, por lo que no tienen derecho a ningún tipo de protección.

9. El derecho a la vida y el derecho a la integridad física

158. En el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". El derecho a la vida "inherente a la persona humana" también está protegido por el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que, en su artículo 9, consagra de modo separado el derecho a la libertad y a la seguridad personales. En el artículo 6 de la Convención sobre los Derechos del Niño también se hace referencia al derecho inherente que tienen los niños a la vida.

159. Sin embargo, las condiciones de vida de las personas que viven en situación de extrema pobreza son tales que actualmente hay juristas eminentes [53] que se preguntan, en relación con la miseria, si "un trato inhumano y degradante puede no sólo consistir en la violencia física y la tortura, sino también en una incidencia en el plano psíquico, en relación con el respeto de la dignidad humana".

160. La vida y la integridad física de los niños que viven en la calle se ven amenazadas constantemente por la droga, la prostitución, que puede servir de vehículo al SIDA, las violencias de todo tipo, el secuestro, la detención, el asesinato, etc.

161. Por su parte, el Comité de Derechos Humanos ha declarado que: "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" [54].

10. El derecho a la justicia

162. En los artículos 10 y 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece para todas las personas un "derecho al derecho", en pie de igualdad, así como las condiciones generales de su ejercicio. Por otra parte, en los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece también este derecho, desarrollándolo más detalladamente.

163. Los testimonios de que se dispone, sin embargo, tienden a poner de relieve una verdadera negación del "derecho al derecho" en el caso de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza. En efecto, los más pobres ven obstaculizado su acceso a la justicia por diversos motivos, inclusive por:

i) la situación de indigencia en que se encuentran;

ii) el analfabetismo o la falta de instrucción y de información;

iii) la complejidad de los procedimientos;

iv) la desconfianza, incluso el miedo, debido a su experiencia con la justicia, sea porque a menudo se encuentran en situación de acusados, sea porque sus denuncias se vuelven contra ellos: "En efecto, existe un gran riesgo de que a uno le reprochen esta o aquella situación ilegal de la vida cotidiana, aunque no guarde relación directa con el motivo del proceso; los más pobres han aprendido que, para poder exigir el respeto de sus derechos acerca de una cuestión, a menudo es preferible no tener nada que reprocharse en relación con otros" [55];

v) la lentitud de la justicia, a pesar de que sus denuncias se refieren a menudo a aspectos muy delicados de la vida que exigirían una solución rápida, por ejemplo la devolución de los hijos;

vi) el hecho de que en muchos países no les está permitido a los pobres hacerse acompañar o representar por asociaciones de solidaridad, que podrían también constituirse en parte civil.

164. Otro aspecto que comienza a adquirir ribetes dramáticos es el de la

impunidad con que se violan los derechos humanos fundamentales de las personas que viven en la miseria y la marginación. En numerosos países, sobre todo de América Latina, los escuadrones de la muerte realizan con toda impunidad asesinatos múltiples de niños y de vagabundos, considerados como "desechables". La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recibido algunas denuncias a ese respecto [56]. El Relator Especial considera que es urgente que la Subcomisión, en particular los Relatores Especiales, examinen esa nueva forma de violación en gran escala de los derechos humanos, que se produce con la mayor impunidad.

165. A otro nivel, esa impunidad también puede producirse en los países industrializados debido a las dificultades de acceder a la justicia. El proceso judicial Weiss, que el Relator Especial recordó en su anterior informe [57], demuestra que, si las personas muy pobres no pueden ser apoyadas y representadas ante la justicia por las asociaciones, las violaciones de los derechos humanos de que son víctimas quedan impunes.

11. El derecho a participar en la vida política

166. En el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se consagra el derecho de toda persona a "participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos". Esa disposición se recoge y amplía en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en que se promulga también el derecho de todas las personas a votar y a ser elegidos, así como a tener acceso a las funciones públicas de su país.

167. Se ha indicado ya que el vagabundeo y la falta de inscripción en el registro civil constituyen obstáculos graves al ejercicio de ese derecho. El analfabetismo, un nivel bajo de instrucción e incluso la discriminación social también representan dificultades graves para un ejercicio responsable de los derechos políticos. "Cuando me presenté a la oficina del censo electoral para hacer la inscripción me dijeron: "No, has salido de la prisión y no tienes derecho a votar". En realidad, se equivocaban; era mi padre el que había salido de la prisión. Cuando fui a la gendarmería para que rectificaran ese error me respondieron: "Las faltas de uno son como las faltas del otro", y no hicieron nada para que yo pudiera votar".

168. Los informes de verificación de elecciones demuestran que las personas muy pobres están más expuestas que las demás a manipulaciones poco escrupulosas de la libertad de elección, fundamento de la democracia representativa.

169. Cara al futuro, en esa esfera como en otras, el desarrollo de la sociedad de la información, que permitirá organizar por ejemplo consultas de ciudadanos por medios electrónicos, es posible que cree nuevas exclusiones entre las poblaciones más pobres y menos instruidas [58].

12. El derecho a participar en la vida social y cultural

170. En el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se dispone que "toda persona... tiene derecho... a obtener... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad". En el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece igualmente el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

171. Sin embargo, las personas que viven en condiciones de extrema pobreza son expulsadas a veces de los centros culturales. Así lo atestigua una persona que trabaja con familias muy pobres: "Había previsto llevar a un grupo de niños del barrio al zoológico. Debía haber sido un momento de

diversión para los niños, pero cuando llegamos se negaron a dejarnos entrar debido al aspecto de los niños". Ante tales afrentas, las personas en situación de extrema pobreza dudan en participar en la vida social y cultural, incluso en las fiestas locales (véase el párrafo 119 del presente capítulo).

172. Sin embargo, la cultura no es algo que deba obtenerse únicamente después de que se haya logrado disfrutar de todos los demás derechos. "La cultura es tener conocimientos que permiten ser autónomos, dirigir la propia vida y poder reflexionar", afirman los miembros de una universidad popular; "es también lo que nos vincula a los demás, lo que podemos dar a los demás, lo que aprendemos los unos de los otros y permite que nos respetemos mutuamente".

173. Por consiguiente, el restablecimiento del derecho a la cultura en las zonas de gran pobreza es un componente fundamental de la lucha contra la miseria. Adquiere aquí un sentido pleno la lucha permanente que mantiene la UNESCO por la "dimensión cultural del desarrollo" [59]. La acción cultural permite establecer con los más pobres relaciones nuevas, hacer valer sus experiencias y sus esperanzas y garantizar así eficazmente su reconocimiento como seres humanos que tienen capacidades que cultivar, reflexiones que intercambiar y responsabilidades que ejercer.

174. En esa perspectiva, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague se afirmó la necesidad absoluta de encontrar un nuevo equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y el desarrollo cultural, subrayándose hasta qué punto las necesidades humanas fundamentales están estrechamente vinculadas entre sí y conciernen aspectos tan variados como la salud, el agua, la educación, el empleo, la vivienda y la participación en la vida cultural y social.

C. Criterios para una definición jurídica de la extrema pobreza

175. De los elementos de análisis referidos precedentemente respecto de las condiciones de vida en la miseria y su repercusión sobre el conjunto de los derechos humanos se desprende con evidencia una serie de elementos esenciales que toda aproximación jurídica a la extrema pobreza debe tener debidamente en cuenta.

176. En primer lugar, no se trata de la negación de un derecho en particular, ni de una cierta categoría de derechos, sino del conjunto de los derechos humanos. El análisis precedente muestra hasta qué punto la miseria constituye no sólo un atentado contra los derechos económicos y sociales, como se supone generalmente desde una perspectiva económica, sino, también y en igual medida, contra los derechos civiles, políticos y culturales, además de constituir una afrenta al derecho al desarrollo. De esta manera, la extrema pobreza es un hecho particularmente revelador de la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos.

177. El análisis realizado de las condiciones de vida en la miseria pone de relieve que se trata de un proceso acumulativo de precariedades que se encadenan y refuerzan mutuamente: malas condiciones de vida, hábitat insalubre, desempleo, mala salud, carencia de educación, marginalización, etc. Cabe, por consiguiente, hablar de un verdadero "círculo vicioso horizontal" de la miseria, según las propias palabras de los interesados.

178. Esto último plantea dos cuestiones que en ningún momento deben perderse de vista. En primer lugar, que desde una perspectiva jurídica la cuestión de fondo no es el problema del "reconocimiento", sino del "ejercicio" real y efectivo, por parte de las personas extremadamente pobres, del conjunto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En segundo lugar, la

indivisibilidad y, sobre todo, la interdependencia de los derechos humanos permite comprobar hasta qué punto, en un encadenamiento negativo como el descrito, la privación de un derecho puede tener repercusiones negativas en el ejercicio de los demás. Y, a su vez, nos previene y nos anticipa que el hecho de restablecer aisladamente un derecho es insuficiente para que una persona que vive en extrema pobreza pueda acceder al ejercicio integral de todos sus derechos.

179. Otro aspecto, igualmente nocivo, es la marcada tendencia a la perpetuación del fenómeno, debido a la transmisión del mismo de generación en generación. Esto último, que ha sido objeto de múltiples investigaciones en muchos períodos de la historia, aparece también claramente reflejado en las distintas monografías a las que ha tenido acceso el Relator Especial y que relatan la vida de una misma familia a lo largo de varias generaciones. Es sorprendente comprobar cómo se perpetúa la miseria y se va haciendo que cada día sea más difícil la posibilidad de salir de ella. Se configura así un verdadero "círculo vicioso vertical" de la miseria [60].

180. Por último, la consecuencia social más aguda de la miseria es la exclusión y, frecuentemente, la estigmatización de los que la padecen. En efecto, si la exclusión puede en ocasiones llevar a la miseria, la miseria lleva siempre a la exclusión.

181. Estas particularidades hacen que los criterios tradicionales para abordar el problema de la pobreza, la extrema pobreza y sus definiciones resulten manifiestamente insuficientes para acercarnos a un enfoque más integral y completo de aquéllas, tal como lo prescribe el mandato del Relator Especial. De esta manera, el enfoque que se propone en este informe ofrece al menos tres particularidades, a saber:

i) En primer lugar, se examinan todos y cada uno de los ámbitos sobre los que incide la pobreza (económico, social, político, civil, cultural, etc).

ii) La información se obtiene de la propia gente que vive en esa situación y que generalmente no es consultada ni siquiera cuando se trata de estudios o programas que les están destinados. Esto resulta insustituible, no sólo por tratarse de un requisito inherente a todo enfoque de derechos humanos, sino porque, de lo contrario, resulta imposible conocer la dinámica interna de la pobreza.

iii) Sin lo cual no se puede examinar con veracidad la incidencia que cada una de las precariedades tiene sobre la agravación de las otras y así sucesivamente, hasta llegar a la extrema pobreza.

182. En otras palabras, lo que se busca con este método no es medir lo que la gente gana, sino saber qué es lo que realmente les pasa. Por ello, no podemos prescindir de las personas mismas porque, de lo contrario, nunca vamos a saber cuánto sufren ni de qué sufren. Eso, claro está, en el supuesto más elemental de que son realmente las personas las que nos interesan.

183. Volviendo a los criterios para una definición, debe tenerse en cuenta que, además de la incidencia negativa que las distintas precariedades tienen unas sobre las otras (encadenamiento de precariedades), a medida que éstas aumentan y se intensifican, se agrava la exclusión, se acentúan las inseguridades, disminuyen las posibilidades de ejercer realmente los derechos humanos y se acrecientan las dificultades para asumir sus propias responsabilidades. Ahora bien, cuando esas inseguridades se agudizan y se perpetúan en el tiempo de tal manera que toda la existencia de la persona está dominada por esa multiplicidad de carencias y precariedades, allí nos encontramos ante el rostro implacable de la miseria.

184. En definitiva, aquel cúmulo de precariedades o de carencias, en la salud, la educación, el hábitat, la participación, etc., cuya persistencia atormenta la vida de quienes padecen la miseria, en el lenguaje jurídico corriente tienen un nombre preciso y bien definido: negación absoluta de los derechos humanos más elementales.

185. Como ya señalara en su primer informe metodológico, no ha sido la intención del Relator Especial someter a la aprobación de la Subcomisión una definición precisa de la extrema pobreza. Sin embargo, teniendo en cuenta que la Cumbre de Copenhague ha solicitado a los Estados que elaboren, en lo posible para 1996, una definición de la pobreza absoluta, como parte de la aplicación del Programa de Acción, el Relator Especial somete a la reflexión de los expertos la definición sugerida en su informe metodológico, seguida de algunos breves comentarios (véase anexo III).

IV. EL DISFRUTE POR TODOS DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO OBJETIVO UNIVERSAL Y COMO MEDIO PARA ERRADICAR LA MISERIA

A. La miseria es el nuevo rostro del apartheid [61]

186. Aunque pueda parecer paradójico, uno de los principales desafíos a los que se enfrentó el Relator Especial a lo largo de este estudio estribó precisamente en evitar que su apego y fidelidad a lo descriptivo, tan útil como insustituible, no traicionara el mensaje ni la realidad de quienes viven en la extrema pobreza. En otras palabras: ¿cómo hacer para describir con veracidad las condiciones de vida deplorables, los sufrimientos y, sobre todo, la degradación que provoca en los individuos la miseria, sin acudir a tintes fatalistas en el sentido de que las personas que han caído en ella jamás podrán escapar o, peor aún, que la degradación ha sido tal que ya han perdido su condición de seres humanos como los demás, y de esta manera contribuir a abonar, sin quererlo, argumentos racistas o xenófobos? ¡Qué dilema! ¿Cómo hacer para mostrar los aspectos más terribles de la miseria sin hacerle el juego a quienes tienen de los más pobres una percepción discriminatoria?

187. Para resolver esta disyuntiva, el Relator Especial decidió tomar como referencia otras situaciones semejantes que pusieran igualmente de relieve el engranaje letal de las discriminaciones. Así, por ejemplo, el apartheid. ¿Qué hacía el régimen racista y colonialista de Sudáfrica para justificarse y llevar adelante una política de exclusión social y explotación desmedida de la gente de color? El mecanismo de que se servía para alcanzar tan innobles objetivos consistía en negar deliberadamente los derechos económicos, sociales, políticos, culturales, etc., de dicha población, y el fundamento racista (asusta recordarlo) residía en excluirla del disfrute de las mismas condiciones que los demás seres humanos. Con la esclavitud sucedía algo equivalente. Más allá de las motivaciones estrictamente económicas y utilitarias de ambos sistemas, los fundamentos ideológicos eran similares: el esclavo no era considerado un ser humano y, por lo tanto, carecía de todos los derechos [62].

188. Es importante comprobar que la similitud que ofrecen estas situaciones no sólo está dada por la negación total de derechos que cada una entraña, sino también por las dificultades que presenta su descripción. Así, por ejemplo, si describimos las consecuencias terribles de la esclavitud y el nivel de degradación a la que puede conducir, podría ocurrir que alguien interpretara -como lo hacían los esclavistas- que ese ser humano degradado por la esclavitud era efectivamente un objeto y, en consecuencia, no merecía un trato igual al de los seres humanos. Sin embargo, fue bajo el impulso de las luchas de los propios esclavos y de los ideales del pensamiento humanista como se reconoció que todos los seres humanos son iguales en dignidad y que

detrás de la condición de esclavo se ocultaba un ser humano. Así se pudo apreciar que ese ser, al que los esclavistas no veían más que como un objeto, se convertía -en la medida en que podía ejercer sus derechos en pie de igualdad- en un ser humano en la suma de sus actos, incluso a los ojos de los que lo negaban. Hemos visto también cómo en Sudáfrica, una vez que tuvo acceso al disfrute de sus derechos humanos y libertades fundamentales, el pueblo de color inició junto a aquellos que lo excluían, uno de los procesos políticos más originales y ejemplares de este siglo, dejando atrás, muy atrás, y a toda velocidad, los últimos vestigios de aquella forma contemporánea de esclavitud que era el apartheid.

B. Hacia un nuevo conocimiento de la extrema pobreza

1. La necesidad de un cambio de percepción

189. En la primera parte del capítulo precedente hemos puesto todo nuestro empeño en retratar con nitidez la forma y la intensidad con que la miseria afecta a las personas y familias que la viven. En esta parte del estudio, la tarea es, en apariencia, menos complicada, pues se trata de analizar la percepción que los otros (es decir, los ricos, y también los pobres, que, aunque pueda parecer sorprendente, no difieren demasiado en su percepción) tienen de las personas que viven en la miseria.

190. No obstante, todo análisis que se pretenda realizar con objetividad de este tema debe partir de un primer reconocimiento elemental: es una población que desconocemos. Peor aún, que ignoramos que desconocemos y, si la realidad social nos la impone, nos damos cuenta de hasta qué punto la hemos querido ignorar. Los enormes muros que (dicho de paso, suelen ser mucho más caros que el valor de las innumerables viviendas que esconden) circundan los suburbios de muchas de las grandes metrópolis del mundo lo atestiguan. "Los ricos," escribió Charles Booth, fundador del Ejército de Salvación en el siglo pasado, "ocultaron tras un telón a los pobres y, sobre ese telón, pintaron monstruos".

191. El segundo reconocimiento que se impone consiste en aceptar que lo que conocemos de las personas que viven en extrema pobreza es por lo general muy poco, y ese poco normalmente es erróneo. En efecto, la percepción que tienen nuestras sociedades de estas personas es mayoritariamente peyorativa y cargada de prejuicios. Sienten una especie de temor y desprecio por ellas. Generalmente se las responsabiliza de la situación en que se encuentran, se las juzga poco aptas e incapaces de evolucionar. Se las cree condenadas (y es esta creencia la que en realidad las condena) a vivir en la miseria, como si fuese una elección deliberada la de haber caído o mantenerse en ella.

192. Pero, si vencemos las barreras de la ignorancia y los prejuicios que impregnan nuestro conocimiento y penetramos en esa realidad social tan compleja, descubrimos un mundo que no solamente conocemos mal, sino en el que la mayoría de nuestras respuestas son equivocadas, por no decir incluso, en algunos casos, terriblemente perjudiciales. Tal es la conclusión que se desprende del testimonio de una persona, de sólida formación, que, tras haber pasado muchos años en focos de miseria, junto a familias extremadamente pobres, describió gráficamente una serie de reacciones habituales frente a ellas:

> "a) Se trata de una población extremadamente vulnerable, respecto de la cual no se puede intervenir sin consideraciones, so pena de destruir el precario equilibrio en el que sobrevive. Es mucho más vulnerable que otras a los errores y a los fracasos.

b) Hay que saber que su experiencia no puede parangonarse con la de los demás hombres: los medios de supervivencia que emplea para vivir día a día parecen incoherentes a quienes pueden formular proyectos a más largo plazo. Se trata, sin embargo, de las últimas seguridades, detrás de las cuales ya no queda nada, y que no pueden, por tanto, abandonarse para entrar en proyectos cuyo éxito no está garantizado por una inversión humana duradera en ellos.

c) La respuesta que se da, sin embargo, a esa población inmersa en la lucha por la existencia cotidiana y privada así de su memoria y de su historia, ocultadas por el sufrimiento y la extenuación, estriba en repetir los mismos gestos de urgencia, sin un criterio unificador de coherencia, sin inserirlos en un proceso y en una historia que podrían reestructurar el tiempo e iluminar el futuro.

d) A esa población cuya energía se dispersa en atender sus múltiples carencias, se le ofrecen respuestas parciales y específicas que ignoran sus esfuerzos y perpetúan la imposibilidad de cohesión de su existencia.

e) A esa población a la que la incoherencia de una vida de pobreza extrema obliga a realizar actos contradictorios e incluso antagónicos, no vacilamos en brindarles, cuando nos conviene, respuestas contradictorias.

f) A esa población, cuya miseria rompe tan a menudo los vínculos familiares y sociales, que no puede tener sino una visión fragmentaria de su condición, vamos a responder de forma fraccionada, caso por caso, problema por problema, individuo por individuo, ahondando así las separaciones y las divisiones.

g) A esa población encadenada a la miseria y la dependencia, se responde con múltiples intervenciones, un control social y proyectos elaborados, aplicados y evaluados sin ella."

2. Valoración del esfuerzo de las personas muy pobres

193. Resulta sorprendente y conmovedor comprobar que, incluso en el interior de ese mundo de precariedades, marcado por la adversidad y el infortunio, hay gestos patéticos de solidaridad, tanto dirigidos a preservar los vínculos de familia, como para ofrecer ayuda a alguien que se encuentra en su propia situación, etc. Pero, en todos los casos, se trata de gestos que traducen una voluntad de lucha, aunque ésta se materialice en pequeños logros, triunfos muy escasos y múltiples derrotas. Pero son esos logros que pueden parecer insignificantes, esa infinidad de batallas que se pierden cotidianamente los que expresan a su manera (y en el lenguaje sin palabras de quienes la mayoría de las veces no han aprendido a servirse de ellas), la existencia de un combate, de un rechazo, de un esfuerzo, de una lucha silenciosa, imperceptible, pero cuya intensidad y persistencia permite a millones y millones de personas afrontar cada día, y en cada instante de su vida, el engranaje feroz de la miseria.

194. El UNICEF, que es una de las organizaciones que llevan a cabo una intensa actividad en este campo, nos lo confirma: "Quienes sufren las consecuencias más dolorosas del problema de la pobreza absoluta -la cuarta parte más pobre de la población mundial- dedican prácticamente todas las horas de cada jornada a la lucha por satisfacer las necesidades básicas de sus familias". Es indispensable respaldar las iniciativas de los más pobres que "seguirán luchando -como siempre lo han hecho- para intentar satisfacer sus necesidades mediante sus propios esfuerzos"" [63].

195. Sin la comprensión de esta lucha, de este rechazo constante de la miseria, resultaría imposible romper esa percepción fatalista de la miseria. Más aún, sin la valoración de esos esfuerzos y, sobre todo, sin apoyarnos en ellos, difícilmente se podrá contribuir a liberar de la miseria a quienes viven en ella.

3. ¿Cómo llegar a los más pobres?

196. En el capítulo I tuvimos la oportunidad de mostrar que las personas extremadamente pobres son la parte de la población que más escapa a las estadísticas. Algo similar acontece con las políticas sociales y el acceso a los demás servicios básicos (salud, educación, planificación de la familia, etc.) de los que generalmente se ven privados, bien porque no están dirigidos a ellos, o bien porque son inadecuados, o debido a que les resultan inaccesibles, etc. Sin embargo, la agravación del fenómeno de la extrema pobreza y la exclusión social, sumada al fracaso crónico de las políticas sociales tradicionales, generalmente de corte asistencial y que rara vez benefician a los sectores más pobres, ya que no pueden ofrecerles una respuesta duradera que les permita huir de esa situación, ha hecho que comiencen a valorarse otras formas de aproximación al problema.

197. El UNICEF, en su reciente publicación titulada Llegar a los más pobres, ha llevado a cabo una evaluación muy interesante de las actividades realizadas por pequeñas organizaciones no gubernamentales locales y por ATD Cuarto Mundo en varios focos de miseria ubicados en distintos continentes. La importancia del estudio radica en que, además de examinar siete experiencias concretas, se hace hincapié en los pasos que se deben dar y en la dinámica que debe establecerse con esa población para lograr un conocimiento cualitativo de la misma y una relación de confianza recíproca que permita a las personas bien ingresar en algún proyecto comunitario, o bien integrarse en alguna otra actividad que les ofrezca alguna forma de salvarse de la miseria.

198. La consigna clave de esta aproximación metodológica para llegar a los más pobres es que "nada se puede hacer "por" ellos si no es "con" ellos". Es decir, que las personas pobres deben estar asociadas tanto en la elaboración como en la ejecución y evaluación de los programas. Incluso antes de la elaboración de éstos, es imprescindible una cierta aproximación al terreno, para que desde el comienzo haya un cierto conocimiento de la población más pobre y de las necesidades de toda la comunidad. Otro elemento importante es el contacto directo con las familias, sin el cual no cabe establecer una relación de confianza fundada en el conocimiento mutuo, por lo que es indispensable que esa relación se mantenga en el tiempo y adquiera visos de persistencia.

199. Un aspecto importante de ese planteamiento radica en la manera en que se enfocan las relaciones humanas para construir un proyecto con las personas, familias y grupos afectados por la pobreza extrema. En ese sentido, merece la pena señalar la sensibilidad especial de esas personas para integrarse en proyectos que conciernen directamente a la familia y que establecen un vínculo con la comunidad que la rodea.

200. No se puede seguir adelante sin hacer dos aclaraciones de peso. En primer lugar, en el método presentado por el UNICEF no se ha utilizado la expresión "los más pobres" para denominar a la categoría de población que ocupa el lugar más bajo en la escala de la pobreza, aunque en la mayoría de los casos ambas cosas coinciden. Con la expresión "los más pobres" se designa a la población de más difícil acceso en el seno de una comunidad pobre. En segundo lugar, más que una designación, "llegar a los más pobres" refleja todo un proceso: ¿quiénes son los más pobres? ¿por qué no se llega hasta ellos? ¿cómo alcanzarlos? Un proceso de esa índole permite plantear un desarrollo comunitario sin exclusiones.

201. Conviene advertir que el PNUD, en su interesante documento de política

general titulado "Erradicar la pobreza: marco general para la elaboración de estrategias nacionales" (1995), formula directrices metodológicas así como un orden de prioridades de acción para erradicar la pobreza, haciendo hincapié igualmente en una serie de consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores. Subraya, en primer lugar, la necesidad de medir la pobreza y desarrolla con tal fin consejos metodológicos. Medir la pobreza implica dos etapas diferentes: primero, es menester identificar quiénes son las personas que viven en la pobreza y dónde se encuentran. Pero independientemente de la manera en que se mide la pobreza, el ejercicio de identificación debería facilitar la respuesta a la pregunta de por qué ciertos grupos, y no otros, son víctimas de una privación específica. Por tanto, para el PNUD, a la hora de elaborar esas estrategias encaminadas a erradicar la pobreza es imprescindible identificar cuidadosamente a la población a que están destinadas e incorporar a esa labor de "cartografía" la visión que las propias personas tienen de su situación.

202. Por último, durante la Cumbre Mundial de Copenhague se ha valorado mucho ese enfoque participativo de las personas que se encuentran en situación de pobreza: "Es preciso dar a las personas que viven en la pobreza y sus organizaciones nuevas posibilidades y recursos mediante las siguientes medidas:... Alentar y ayudar a las personas que viven en la pobreza a organizarse de modo que sus representantes puedan participar en la elaboración de políticas económicas y sociales y negociar con mayor eficacia con las instituciones gubernamentales y otras instituciones pertinentes para obtener los servicios y oportunidades que necesitan" (Programa de Acción de Copenhague, párr. 28 e)).

203. El Secretario General manifestó sin reservas esa preocupación a los afectados con motivo de la inauguración del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza: "A los que viven en la pobreza, les dirijo este mensaje. Os estamos escuchando. Os pedimos que nos digáis lo que podemos hacer para responder a vuestras aspiraciones; no lo que podemos hacer por vosotros, sino lo que podemos hacer con vosotros" [64].

204. En conclusión, la lucha por la erradicación de la pobreza exige no sólo un conocimiento cabal de las causas y los factores que la generan, la agravan y la perpetúan, sino también del efecto que tiene sobre el conjunto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, como hemos visto, resulta imprescindible poner en marcha mecanismos de participación que incorporen a las personas más pobres a todas las etapas de las políticas que se elaboren en beneficio suyo. Unicamente de esa manera se podrán lograr resultados concretos y duraderos. Sólo en la medida en que se restablezca el ejercicio efectivo del conjunto de sus derechos y libertades veremos surgir en toda su plenitud y esplendor al ser humano que se esconde detrás de ese rostro desfigurado por la miseria.

V. RECOMENDACIONES

A. Referidas específicamente a la extrema pobreza

205. En todos los documentos importantes del último decenio y en particular en la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos y en la Cumbre de Copenhague sobre Desarrollo Social, la extrema pobreza aparece identificada como una negación del conjunto de los derechos humanos y su eliminación figura entre las principales metas y objetivos. Más recientemente la proclamación de 1997-2006 como Decenio para la Erradicación de la Pobreza abunda en esa misma percepción de la miseria y propone que todas las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas desempeñen un papel decisivo en la lucha contra este azote. Por ello, el Relator Especial, al concluir su estudio, considera oportuno formular las siguientes recomendaciones.

1. En el plano internacional

a) Decenio para la Erradicación de la Pobreza

206. El examen del fenómeno de la extrema pobreza y su repercusión sobre el conjunto de los derechos humanos debería constituir uno de los "ejes centrales" del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza. De esta forma, para evaluar las medidas emprendidas con miras a lograr dicho objetivo, habría que tener en cuenta también el grado en que se hayan abierto paso o no hasta las personas más pobres.

b) Organos establecidos con competencia en derechos humanos

207. El tema de la extrema pobreza debería ser incorporado, con carácter prioritario, en los programas respectivos de la Asamblea General, la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión.

208. Esta última, que ha desarrollado una fecunda reflexión sobre esos temas, debería:

- Continuar siendo el foro idóneo para mantener una vía de comunicación abierta entre los expertos y las organizaciones no gubernamentales que facilite un verdadero intercambio y seguimiento de esta cuestión.

- La Subcomisión podría también complementar sus esfuerzos precedentes y elaborar un estudio que analice a fondo el contenido, alcance, exigibilidad y aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

- Asimismo y en el marco del estudio que está llevando a cabo el Sr. José Bengoa sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución del ingreso, la Subcomisión podría coadyuvar en el perfeccionamiento de los indicadores cuantitativos y el establecimiento de indicadores cualitativos susceptibles de medir en forma adecuada la pobreza y evaluar sus efectos, sobre todo en las esferas o sectores de prioridad humana.

- Teniendo en cuenta la enorme contribución que prestan a diario y en forma creciente las organizaciones no gubernamentales, tanto en el campo del desarrollo como en el de otros ámbitos vinculados a lo social y los derechos humanos, sería oportuno que, en estrecha colaboración con aquéllas, la Subcomisión emprendiera un estudio que pusiera de relieve la envergadura de sus actividades, en relación con la extrema pobreza, la idoneidad de sus métodos de trabajo y la forma en que se llevan a cabo sus programas. Ello permitiría aprovechar mejor sus conocimientos y experiencias, así como canalizar mayores recursos de cooperación a través de sus proyectos sobre el terreno.

c) Organos establecidos en virtud de los tratados sobre derechos humanos

209. En ese sentido se recomienda a los órganos encargados de supervisar la aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos que, al examinar los informes de los Estados o las denuncias (comunicaciones) que se hubiesen presentado, soliciten a los gobiernos información precisa acerca de las políticas y las medidas concretas adoptadas a nivel interno para fomentar el acceso de las personas muy pobres al ejercicio efectivo de los derechos reconocidos en los respectivos instrumentos. Esta recomendación, que se enmarca en una práctica cada día mas generalizada por parte de dichos órganos, especialmente el Comité de los Derechos del Niño, se considera pertinente toda vez que la conclusión más relevante de este estudio califica a la miseria de obstáculo al ejercicio efectivo del conjunto de los derechos

humanos.

210. Por último, teniendo en cuenta las enormes limitaciones que lleva aparejada la miseria, los órganos de control deberían establecer mecanismos que faciliten el acceso de dichas personas, a través de sus asociaciones representativas, para que esos órganos estén en condiciones de evaluar objetivamente hasta qué punto se respetan los derechos humanos en ese sector particularmente afectado de la población. Huelga decir que en el examen de los informes, como en el de las comunicaciones que se presenten, el aspecto de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos obliga a un análisis exhaustivo de la manera en que las limitaciones de unos inciden en el ejercicio o la realización de los otros.

d) Organismos e instituciones del sistema de las Naciones Unidas

211. Más allá de la responsabilidad que incumbe a los órganos con competencia específica en el ámbito de los derechos humanos, resulta evidente que todos los organismos e instituciones del sistema deben tener en cuenta esta dimensión de derechos humanos que encierra la miseria, tanto al elaborar sus políticas y estrategias, como al elegir los métodos para su erradicación. En efecto, debido al carácter pluridimensional que revisten problemas como el de la miseria, la exclusión social, etc., existe, como cabe ver en el capítulo II y en el anexo I, una especie de responsabilidad compartida entre los distintos componentes del sistema, dado que las estrategias de lucha contra la pobreza emprendidas por algunos órganos o instituciones podrían verse frenadas por la orientación de las políticas macroeconómicas apoyadas por otros. De ahí que la necesidad de una cooperación en el interior del sistema sea tan imperiosa como la de armonizar sus estrategias para que los objetivos de Viena, Copenhague y el Decenio puedan convertirse en realidad.

212. Otro ámbito en el que la armonización es imprescindible e impostergable es el de los indicadores para medir la pobreza. La gran diversidad de criterios que se emplean en la actualidad a nivel internacional tiene un efecto multiplicador a escala nacional, lo que crea enormes incertidumbres acerca de la veracidad de datos básicos de la realidad social, como es el caso de la magnitud de la miseria, su agravación, etc. Pero más allá de la homogeneización de los indicadores cuantitativos, es indispensable avanzar hacia el establecimiento de indicadores cualitativos, a fin de lograr un conocimiento y un enfoque cualitativos de este fenómeno.

e) Organismos e instituciones encargados de la cooperación técnica y económica

213. En este sector se expusieron muchas ideas y propuestas innovadoras en el Cumbre Social de Copenhague, pero lo más importante que debe destacarse de esta reunión es la necesidad de asignar mayores recursos humanos y financieros a la cooperación técnica y económica internacional, para que los aspectos vinculados a los derechos humanos contenidos en la Declaración y en el Programa de Acción puedan concretarse. Habida cuenta de la especificidad del Centro de Derechos Humanos, conviene que éste desempeñe un papel decisivo en el ámbito de la cooperación técnica a lo largo de todo este decenio.

214. Se recomienda también no perder de vista la experiencia adquirida sobre el terreno por las organizaciones no gubernamentales que desde hace mucho tiempo están llevando a cabo actividades en los focos de pobreza y de miseria, y el conocimiento cualitativo que les ha dado la proximidad con las personas y la permanencia sobre el terreno.

f) Papel de la educación en materia de derechos humanos y de la opinión pública

215. Como hemos visto a lo largo de este estudio, existen factores de carácter cultural que tienen una incidencia directa en el proceso de exclusión que engendra la miseria y en la agravación y perpetuación de la misma. Por eso, la educación en el campo de los derechos humanos debe ser un eje sobre el que se asienten estrategias a largo plazo para luchar contra la exclusión social y la discriminación, y en el que se incorpore una mejor comprensión del vínculo que existe entre la extrema pobreza y los derechos humanos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a quien se ha encomendado la coordinación de las actividades del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos y la UNESCO deberían aunar esfuerzos para cumplir ese objetivo.

216. Por último, los medios de comunicación de masas están llamados a desempeñar un papel decisivo en la configuración de este nuevo perfil cultural de la humanidad, sin prejuicios ni exclusiones de ninguna clase, y haciendo gala de un respeto mucho mayor por la dignidad humana.

2. En el plano nacional

217. Teniendo en cuenta que los gobiernos son los principales responsables de la aplicación en el plano nacional de los compromisos asumidos en Copenhague, el Relator Especial considera oportuno recordar que, para alcanzar las metas de desarrollo social acordadas en dicha Cumbre, es imprescindible que el modelo de desarrollo que se escoja a nivel nacional sea un modelo de base amplia, participativo y en el que los beneficios del progreso puedan distribuirse equitativamente entre todos los miembros de la comunidad. Es decir, que deben evitarse aquellos modelos de desarrollo que, fundados exclusivamente en el logro de objetivos macroeconómicos, agravan la situación de los sectores más desfavorecidos, aumentan los índices de pobreza e intensifican la exclusión social. Está demostrado que, si el modelo de desarrollo es elitista y generador de pobreza y exclusión, las políticas sociales que luego se apliquen no lograrán nunca contrarrestar los costos del deterioro social provocado por aquél.

218. A fin de cumplir los compromisos asumidos en Copenhague, los gobiernos deben, entre otras cosas, formular una definición de la extrema pobreza, perfeccionar los indicadores clásicos y elaborar métodos destinados a medir todas las formas de pobreza, en particular, la pobreza absoluta. Sin embargo, para iniciar actividades con miras a su eliminación, es indispensable adoptar políticas globales que den respuesta al carácter pluridimensional de ambos fenómenos. Para ello, se recomienda la elaboración de programas nacionales de lucha contra la pobreza, y el Relator Especial señala la conveniencia de que éstos asuman un carácter normativo, de ley marco, en la que estén debidamente contemplados los mecanismos de aplicación. De esa manera, las actividades emprendidas por cada uno de los sectores de la administración (educación, salud, por ejemplo) se integrarán con las emprendidas por otros sectores (como el laboral, social, etc.).

219. Es importante que dichos programas nacionales vayan acompañados de métodos de aplicación que garanticen que las políticas de lucha contra la pobreza que se pongan en práctica lleguen efectivamente a aquellos a los que por lo general no llegan, por su nivel de exclusión social y marginación o por sus condiciones de vida en la miseria. Debe tenerse presente que, entre las directrices de Copenhague, figura la de asociar a las personas pobres a la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas que les conciernen. Además, es aconsejable que los gobiernos sepan aprovechar el conocimiento y la experiencia de las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades desde hace mucho tiempo en los focos de pobreza. Desde esa nueva perspectiva, resulta fundamental formar y capacitar al personal social para garantizar resultados alentadores a nivel nacional.

Los gobiernos que no disponen de medios para ello deberían recurrir a la cooperación internacional, que, además, estaría en condiciones de encuadrar dicha formación en el marco de la educación para los derechos humanos. En esa formación habrá que tener asimismo en cuenta los criterios plasmados en el presente informe y en el mencionado estudio del UNICEF que lleva por título "Llegar a los más pobres". No podrán perderse de vista tampoco las directrices que puedan elaborar las Naciones Unidas para que las personas muy pobres puedan disfrutar plenamente de todos sus derechos.

B. Propuesta de política general

220. Como hemos indicado anteriormente, tanto la Declaración como el Programa de Acción de Copenhague tienen el mérito de reconocer en los derechos humanos uno de los componentes del desarrollo social. Eso explica que los paliativos de la pobreza y la lucha contra la exclusión social y la miseria, tres grandes objetivos de la Cumbre, aparezcan íntimamente vinculados a la realización de aquéllos. Esto último pone de manifiesto la dimensión de derechos humanos que contienen ambos documentos.

221. A diferencia de lo que aconteció con el problema del desempleo, respecto del cual la OIT fue identificada como la organización clave para el logro de los objetivos de la Cumbre en ese campo, ni la Declaración ni el Programa de Acción identifican con igual precisión la forma ni los mecanismos para llevar a cabo a nivel internacional la aplicación de esa dimensión de derechos humanos incluida en ambos documentos.

222. De todas maneras, resulta evidente que el "seguimiento" de la Cumbre de Copenhague en ese aspecto es tarea primordial de los órganos que se ocupan habitualmente de los derechos humanos en el marco del sistema. Nos referimos en particular a la Asamblea General, a la Comisión de Derechos Humanos y a la Subcomisión. Sin embargo, el Relator Especial entiende que la Comisión debería establecer un "mecanismo preciso" para contribuir a la aplicación de todos aquellos aspectos vinculados a los derechos humanos que figuran en la Declaración y en el Programa de Acción, que, en consonancia con los expresados en la Cumbre de Viena sobre la miseria y la exclusión, se integran perfectamente con los objetivos del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza.

Mecanismo de aplicación

223. La Comisión podría designar a un relator especial, o encargar a un grupo de trabajo dicha tarea si entiende que la magnitud y la complejidad de la misma exige la contribución de expertos de distintas regiones. Otra posibilidad, probablemente la más favorable, sería encomendar dicha tarea de aplicación al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien podría contar con el apoyo de expertos regionales nombrados por la propia Comisión.

Competencia del mecanismo

i) Aplicación

224. En primer lugar, la labor de este mecanismo consistiría sobre todo en la realización de actividades directamente vinculadas a la aplicación de los objetivos de derechos humanos que se encuentran recogidos en el Programa de Acción de Copenhague y en los otros documentos de referencia.

ii) Armonización

225. A nivel internacional son muchos los organismos y organizaciones del sistema que llevan a cabo actividades en este campo, como el PNUD, la UNCTAD,

la OIT, el UNICEF, el Banco Mundial y el FMI, entre otros. El mecanismo que debe establecerse desempeñaría la misión de promover un diálogo en el interior del sistema para armonizar las políticas y estrategias de sus distintos componentes en todo lo que concierne al impacto que éstas podrían tener en el ámbito de los derechos humanos.

iii) Evaluación

226. Los informes anuales que deberían presentar a la Comisión y a la Asamblea General el relator especial, el grupo de trabajo o el Alto Comisionado permitirían examinar periódicamente el desarrollo de las actividades de aplicación, cooperación y armonización que se estuviesen llevando a cabo. Igualmente servirían de base para la elaboración el documento de evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos de Copenhague en el ámbito de los derechos humanos que deberá presentarse probablemente en 1998 y, con toda seguridad, en el año 2000, oportunidad en la que la Asamblea General se reunirá a esos efectos.

iv) Cooperación internacional y asistencia técnica

227. Por tratarse de un mecanismo esencialmente destinado a la aplicación de los objetivos de Copenhague, una parte importante de su contribución consistirá en la asistencia técnica que pueda brindarse a los gobiernos, órganos comunitarios, etc., que necesiten cooperación para la aplicación de esos objetivos.

v) Aspectos culturales

228. Una vez más, insistimos en los aspectos culturales y en la repercusión positiva que tendría para los logros del Decenio y de los objetivos definidos tanto en Viena como en Copenhague el fomento de la enseñanza de los derechos humanos.

vi) Las comisiones regionales

229. Igualmente, las distintas comisiones regionales de las Naciones Unidas que han efectuado importantes estudios de sus respectivas realidades y que están llevando a cabo intensas actividades en la lucha contra la extrema pobreza, la exclusión social, etc., podrían colaborar estrechamente con el mecanismo que se establezca en las mencionadas actividades de aplicación.

vii) Cooperación de las organizaciones no gubernamentales

230. Por último, la cooperación de las organizaciones no gubernamentales con el mecanismo que se establezca debe ser también estrecha, a fin de aprovechar su experiencia.

231. Esta articulación entre aplicación, armonización, cooperación y evaluación permitirá hacer del Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza un desafío positivo, que exigirá en cada momento mucho de nuestro esfuerzo y creatividad, con objeto de llevar adelante una lucha eficaz y sostenida contra el problema creciente de la pobreza, el desempleo, la exclusión y la miseria, es decir, emprender actividades mucho más centradas en la gente y en el bienestar de todos, para restituir así al desarrollo esa dimensión social, ese perfil humano del que por mucho tiempo estuvo desprovisto.

---

1. Véase el anexo I.

2. Naciones Unidas, Serie de estudios sobre derechos humanos, Nº 1.

3. E/CN.4/Sub.2/1992/16 (informe definitivo del estudio).

4. El padre Joseph Wresinski es el fundador del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo. El mismo nació en una familia pobre. Fundó el Movimiento en el decenio de 1950, con las familias que vivían en un campamento de personas sin hogar cerca de París.

5. Véase el documento A/CONF.157/23.

6. Véase el documento A/CONF.166/9.

7. E/CN.4/Sub.2/1994/19 y E/CN.4/Sub.2/1995/15.

8. Con esta expresión el Relator Especial se refiere, en todo su informe, a las universidades populares -Cuarto Mundo-, que reúnen a personas muy pobres y otras personas para que aprendan a dialogar. En esas universidades se reconoce la competencia de la enseñanza a los muy pobres, que se enriquece con el saber y la experiencia de los demás ciudadanos gracias a un trabajo preparatorio de reflexión, análisis de las vivencias y formación para expresarse en público.

9. La expresión "Cuarto Mundo" fue creada por el padre Joseph Wresinski para dar una identidad social positiva a las personas que viven en la pobreza extrema en todo el mundo.

10. Naciones Unidas, Serie de estudios sobre derechos humanos, Nº 1.

11. Naciones Unidas, Serie de estudios sobre derechos humanos, Nº 6.

12. Para la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo también existe una diferencia entre la humanidad y la naturaleza, que da origen a problemas ecológicos cada vez más graves, algunos de los cuales afectan a regiones muy alejadas de los países en que se originan. También en ese caso se plantea la cuestión de las necesidades básicas, ya que algunos de los fenómenos de deterioro ecológico más evidentes se observan en las regiones donde la pobreza es extrema. Véanse también a este respecto los párrafos relativos al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en el anexo II del presente informe, así como el informe final de la Sra. Fatma Zohra Ksentini sobre derechos humanos y medio ambiente (E/CN.4/Sub.2/1994/9).

13. A/CONF.177/20.

14. Véase el anexo I.

15. ST/ESA/235-E/1993/50/Rev.1.

16. Revista francesa Les enfants du monde, Nº 128, 1996.

17. Consejo de Europa, Programa intergubernamental de actividades para 1995, actividad II.1b, Dignidad humana y exclusión social, pág. 77.

18. Ezcurra, Ana María, "Políticas para el problema de la pobreza en el Sur", Banco Mundial, de próxima publicación.

19. Según las estadísticas del Banco Mundial, en 1985 la pobreza afectaba en América Latina y el Caribe al 19% de la población. En un documento posterior, el Banco corrigió esas estimaciones y elevó el índice para América Latina al 22,4% en 1985 y al 25,2% en 1993.

20. Julio Boltviink, que fue director del Programa Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD, aplicó en 1994 esa "línea de pobreza" de dos dólares al caso de México. Como consecuencia de ese cotejo empírico, el autor concluyó que tal línea de pobreza sólo se puede interpretar como una línea de desnutrición; por debajo de ella, se caería en la desnutrición calórica (con todas las otras necesidades insatisfechas). Es decir, no se demarcaría el universo de los pobres, como se pretende, sino que se identificaría a la población cuya supervivencia física está en peligro. Por eso, el autor agrega que la cifra inferior (un dólar) no tiene ningún sentido, ya que la gente en ese nivel de ingresos estaría técnicamente muerta.

21. Véase E/CN.4/Sub.2/1994/19.

22. TD/B/CN.2/2, párr. 10.

23. Véase el párrafo 41.

24. E/CN.4/Sub.2/1994/19, anexo III.

25. "Pour une justice accessible à tous: le regard des familles en grande pauvreté sur les mécanismes d'aide légale et sur certaines initiatives locales", Consejo de Europa, Dirección de Derechos Humanos, Estrasburgo, 1992.

26. La Sra. Katherine Duffy, en su informe de orientación para los proyectos del Consejo de Europa, titulado "Dignité humaine et exclusión sociale" propone un esfuerzo particular de perfeccionamiento de los indicadores.

27. "Asuntos de creciente importancia en las investigaciones sobre la pobreza: cuestiones laborales". Documento de debate, por Michael Lipton (DP/66/1994) IIEL, Ginebra, 1994.

28. El capítulo VII del Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 se dedica al estudio de los vínculos entre distribución de los ingresos y pobreza.

29. Nos referimos a los informes anuales sobre desarrollo humano de 1991 a 1996 elaborados por el PNUD.

30. Véase Leandro Despouy, "Nuevas estrategias en materia de cooperación internacional", informe elaborado para la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (A/CONF.157/LACRM/9).

31. Véase "Cooperación técnica con el Gobierno del Paraguay en el ámbito de los derechos humanos", documento preparado por Leandro Despouy (E/CN.4/1994/78/Add.1).

32. Véase Erradicación de la pobreza: marco general para la elaboración de estrategias nacionales; From Poverty to Equity: An Empowering and Enabling Strategy.

33. Véase Juan C. Sánchez Arnau, "Recesión, ajuste estructural y pobreza rural en América Latina", documento presentado a la FAO.

34. Véase, entre otros, informe definitivo presentado por el Relator Especial, Sr. Danilo Türk, relativo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/Sub.2/1992/16); los sucesivos informes del Grupo de Trabajo sobre el Derecho al Desarrollo; los distintos informes presentados por el Secretario General, en particular el que figura en el documento E/CN.4/Sub.2/1995/10, titulado "Conjunto preliminar de directrices normativas básicas sobre programas de ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales" y el que figura en el documento E/CN.4/1995/25. Dada su actualidad permanente se recuerda el informe de 1989 del UNICEF, titulado "Ajuste con rostro humano". Entre las múltiples resoluciones que se refieren al tema recordamos las siguientes: 1991/27, 1992/29 y 1994/37 de la Subcomisión; 1993/14 de la Comisión.

35. Según el Informe anual, 1995 del Banco Mundial, los préstamos del Banco para el sector de la educación han superado los 2.000 millones de dólares en cada uno de los tres últimos ejercicios financieros. Además, durante el ejercicio de 1994, el 25% del total de los préstamos del Banco Mundial destinados a inversiones se asignó directamente a los pobres. En el documento A/CONF.157/PC/61/Add.19 preparado por el Banco Mundial

para la Conferencia de Viena, el Banco ya señalaba que cerca de la mitad de sus operaciones comprendía un componente que se supeditaba a que se suprimieran los obstáculos a la participación económica de la mujer.

36. Esta misma tendencia se registra a nivel de los distintos bancos regionales de desarrollo. Por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, logró aumentar su capacidad anual de préstamos a 7.000 millones de dólares bajo el compromiso de que el 40% del volumen de préstamos o la mitad de sus operaciones deben destinarse al sector social, la equidad y el alivio de la pobreza.

37. Véase A/50/698, párr. 34, y E/CN.4/1996/51.

38. Banco Mundial, Actualités, "La participation est efficace", número del 29 de febrero de 1996.

39. Todo lo que figura entre comillas sobre el FMI en este capítulo está extraído de la contribución presentada a la Cumbre de Copenhague con el título: "Le dialogue de politique économique avec le FMI: la dimension sociale".

40. Sucintamente, se trata de lo siguiente: 1) crear el entorno económico, político, social, cultural y jurídico necesario para el logro del desarrollo social; 2) erradicar la pobreza; 3) promover el pleno empleo; 4) promover la integración social; 5) lograr la igualdad y la equidad entre la mujer y el hombre; 6) garantizar efectivamente a todos un acceso equitativo a una educación de calidad y a la atención de la salud; 7) acelerar el desarrollo de Africa y de los países menos adelantados; 8) velar por que los programas de ajuste estructural incluyan objetivos de desarrollo social; 9) aumentar el monto de los recursos asignados al desarrollo social; y 10) fortalecer la cooperación internacional para el desarrollo social por medio de las Naciones Unidas.

41. Nos referimos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992; la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 al 25 de junio de 1993; la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, El Cairo, 5 al 10 de septiembre de 1994; y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 4 al 13 de septiembre de 1995.

42. El Seminario congregó, del 12 al 14 de octubre de 1994, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, a unas 40 personas procedentes de todo el mundo. Permitió que participaran en un pie de igualdad personas que vivían en la pobreza extrema, personas que las defendían, expertos en cuestiones relativas a la pobreza extrema y los derechos humanos, y representantes de

organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales. Tenía por finalidad conocer mejor las condiciones de vida y la mentalidad de las personas y las familias que viven en la pobreza extrema. El Seminario constituyó un elemento importante en el proceso de consultas directas iniciado por el Relator Especial (véase el documento E/CN.4/1995/101).

43. Esas monografías de familias son el fruto de una metodología que permite seguir la historia de familias que viven en la extrema pobreza a lo largo de varias generaciones. El Relator Especial se basó particularmente en las monografías incluidas en la obra Est-ce ainsi que les familles vivent...?, Editions Quart Monde, París, 1994. Dos resúmenes de esas monografías se han adjuntado en los anexos al segundo informe provisional (E/CN.4/Sub.2/1995/15, anexo II).

44. Cf. Olivier de Tissot, "Pour une analyse juridique du concept de dignité du salarié", Revue française de droit social, diciembre de 1995. En este artículo se examina la aparición en los códigos y la jurisprudencia franceses del concepto de dignidad.

45. Véase a este respecto la petición 240/1991 presentada al Parlamento Europeo por la Sra. C. Lepied.

46. Al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que los factores relacionados con la economía nacional de los Estados, incluida la falta de recursos adecuados, pueden impedir la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, el Comité, en su Observación general Nº 3 sobre la índole de las obligaciones que tienen los Estados Partes en virtud del Pacto, señala que el Pacto impone varias obligaciones con efecto inmediato y que no están condicionadas por restricciones debidas a las limitaciones de los recursos disponibles de los Estados Partes. El Comité señala que entre esas obligaciones inmediatas figura la de garantizar que los derechos pertinentes se ejercerán sin discriminación y la de adoptar medidas para alcanzar el objetivo del logro progresivo de la plena realización de esos derechos.

47. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en sus observaciones finales sobre su examen de los informes presentados por los Estados Partes, considera que la pobreza es un importante tema de preocupación y un factor que impide la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. El Comité destaca asimismo que el empobrecimiento general de un país, así como las insuficiencias de sus servicios sociales y de la seguridad social, son causas de fenómenos de discriminación racial o étnica y, por lo tanto, motivos de preocupación para el

Comité. El Comité recomienda que los Estados Partes informen sobre esas y otras cuestiones relativas a la mitigación de la pobreza, incluidas las leyes y políticas para luchar contra ésta, los servicios sociales y de salud y las consecuencias sociales de los programas de ajuste estructural ejecutados bajo los auspicios del FMI (véase el documento CERD/C/304/Add.6, Observaciones finales sobre Madagascar).

48. HRI/GEN/1/Rev.1, Observación general Nº 3 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 10.

49. Declaración hecha por el Comité de los Derechos del Niño en la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (CRC/C/50, anexo VIII).

50. Véase a este respecto el documento de trabajo presentado por el Sr. Rajindar Sachar sobre el derecho a una vivienda adecuada (E/CN.4/Sub.2/1992/15).

51. Véanse los informes del Grupo de Trabajo sobre las Formas Contemporáneas de la Esclavitud.

52. Véase Informe sobre la salud en el mundo, OMS, 1995.

53. Véase el artículo de Louis-Edmond Pettiti, "Misère, violation des droits de l'homme en Europe aujourd'hui", Revue Quart Monde, Nº 151, 1994. Otros autores, como Frédéric Sudre, consideran que "la miseria incorpora ya los elementos constituyentes de un trato degradante establecidos por la Comisión Europea y el Tribunal Europeo"; ibíd.

54. HRI/GEN/1/Rev.1, observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Humanos.

55. "Pour une justice accessible à tous: le regard des familles en grande pauvreté sur les mécanismes d'aide légale et sur certaines initiatives locales", Consejo de Europa, Dirección de Derechos Humanos, Estrasburgo, 1992, signatura H (92) 2.

56.Se hace referencia a la querella Nº 11.544 presentada por Casa Alianza y el Centro de Estudios Judiciales Internacionales (CEJIL) y las querellas Nos. 11.286, 11.288 y 11.290 presentadas también por el CEJIL.

57.E/CN.4/Sub.2/1995/15, anexo II.

58.Véase a ese respecto, "Bâtir une société européenne de l'information pour tous", primeras reflexiones del Grupo de Expertos de Alto Nivel, Comisión Europea, Bruselas, enero de 1996, págs. 88 y ss.

59.Véanse a ese respecto los numerosos trabajos elaborados por la UNESCO en el marco del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural, así como el informe de la Comisión Mundial sobre la Cultura y el Desarrollo de la UNESCO, "Nuestra diversidad creativa" (Comisión presidida por el Sr. J. Pérez de Cuéllar), 1996.

60.Más aún, si recordamos el círculo vicioso horizontal, nos va a parecer razonable que la Cumbre de Copenhague prefiera hablar de "círculo infernal" de la pobreza (Programa de Acción, párr. 39 f)).

61. El subtítulo utilizado aquí se inspira en las palabras pronunciadas por el Presidente Nelson Mandela en su discurso ante la Conferencia de Copenhague: "La pobreza es la nueva cara del apartheid, la nueva cara de la esclavitud".

62. Esto demuestra hasta qué punto las personas no son reconocidas como seres humanos hasta que no se las identifica por sus derechos. O, dicho de otra manera, no se las identifica como seres humanos hasta que no les son reconocidos sus derechos. Más allá de la dignidad, que es un valor inherente y común a todo ser humano, en cualquier momento, circunstancias de su vida y condición social, ¿qué es un ser humano, despojado de todos sus derechos?

63. UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1993.

64. Conclusión del discurso pronunciado con motivo de la inauguración del Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza (nota de prensa S6/SM/95/327, 15 de diciembre de 1995).

Anexo I

RESOLUCIONES RELATIVAS A LA EXTREMA POBREZA EN LA ESFERA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y QUE RESPALDAN EN GRAN PARTE LA NECESIDAD DEL ESTUDIO

Asamblea General

Resoluciones tituladas "Derechos humanos y extrema pobreza": 46/121, 47/134, 49/179

Resoluciones relativas al Día, al Año Internacional para la Erradicación de Pobreza y al Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza: 47/196, 48/183, 50/107

Consejo Económico y Social

Resoluciones tituladas "Derechos humanos y extrema pobreza": 1988/47, 1993/44

Comisión de Derechos Humanos

Resoluciones relativas a la cuestión del disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales: 1988/23 y ss.

Resoluciones tituladas "Derechos humanos y extrema pobreza": 1989/10, 1990/15, 1991/14, 1992/11, 1993/13, 1994/12, 1995/16, 1996/10

Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías

Decisión 1990/119, titulada "Derechos humanos y extrema pobreza"

Resoluciones tituladas "Derechos humanos y extrema pobreza": 1992/27, 1993/35, 1994/41, 1995/28

Anexo II

ACTIVIDADES ADICIONALES DE INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN RELACION CON LA POBREZA

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Como se sabe, el eje central de sus operaciones ha sido siempre la supervivencia, la protección y el desarrollo de los niños. Además de su destacada labor en la tutela de la infancia en general, cuenta con el mérito de haber asignado y continuar asignando gran parte de sus recursos a actividades dirigidas a los pobres y a los sectores más necesitados de la población. Su largo y original experiencia de trabajo con las organizaciones no gubernamentales ha inspirado gran parte de este estudio, lo que se valora debidamente en los capítulos que abordan las limitaciones engendradas por la miseria. (De entre sus numerosas publicaciones se han consultado, entre otras, sus informes anuales sobre el Estado Mundial de la Infancia, en particular el de 1993 y su reciente libro, titulado Llegar a los más pobres, publicado en forma conjunta con ATD Cuarto Mundo.)

Organización Mundial de la Salud

Habida cuenta de que la pobreza y en particular la extrema pobreza se cuentan entre los factores determinantes del mal estado de salud crónico de millones de seres humanos y de la elevada tasa de mortalidad que se registra en algunos países, gran parte de las políticas de la OMS están orientada a luchar contra las consecuencias nefastas de ambos fenómenos sobre la salud. Prueba de ello es que en su último informe, titulado Informe sobre la salud en el mundo, 1995: reducir las desigualdades, de las cuatro prioridades que se establecen para las actividades sanitarias internacionales, tres de ellas se refieren a la pobreza. La primera prioridad en el futuro es aprovechar al máximo los recursos destinados al sector de la salud, encauzándolos hacia los que más lo necesitan. La segunda prioridad se refiere directamente a la lucha contra la pobreza. La tercera consiste en la promoción de una política de salud para todos, basada en el concepto de la "equidad". De esta manera, al aprobar esos criterios, la comunidad internacional se compromete a mejorar las condiciones de salud de todos sus miembros y reducir las diferencias que existen tanto entre los países como entre los distintos grupos de población. (Con ese mismo propósito, véase la resolución de la Asamblea Mundial de la Salud WHA48.16, en la que se pide que se desarrolle una política sanitaria holística basada en los conceptos de equidad y solidaridad.) Como podrá comprobarse a lo largo del presente estudio, los análisis y la información ofrecidos por esta organización han sido de suma utilidad para su redacción.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Movida por la convicción de que es indispensable apoyar los múltiples esfuerzos que tanto a nivel nacional como internacional se están realizando para prevenir, reducir y erradicar la pobreza, la UNCTAD estableció una Comisión Permanente con tal fin. La filosofía que se desprende de los trabajos de la Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza es que resulta conveniente para todos que los pobres dejen de ser considerados como un peso muerto para la sociedad y que interesa a todos, pobres o ricos, donantes o beneficiarios, que a la lucha contra la pobreza se le otorgue absoluta prioridad, tanto en los programas nacionales como internacionales. Véase el informe de la Comisión Permanente de Alivio de la Pobreza sobre su tercer período de sesiones (TD/B/42(1)/10). Véanse también los documentos TD/B/CN.2/2, TD/B/CN.2/8 a 10, TD/B/CN.2/GE.1/2, UNCTAD/PA/2 a 8, y, más recientemente, el informe del Secretario General de la UNCTAD al noveno período de sesiones de la Conferencia de enero de 1996 (TD/366). Revisten gran interés para el presente estudio las conclusiones del noveno período de

sesiones de la UNCTAD, que se celebrará próximamente en Sudáfrica, sobre: Mundialización y liberalización y sus efectos en la atenuación de la pobreza.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Desde sus primeros estudios, el PNUMA ha puesto de relieve la profunda degradación del medio ambiente que generalmente se produce en aquellos lugares o regiones donde las poblaciones viven en condiciones de extrema pobreza. El caso de Haití, donde más de la mitad de la población vive en la indigencia, es sumamente ilustrativo a este respecto. Basta sólo con observar el nivel de deforestación del país para comprender que estamos en presencia de un verdadero desastre ecológico, provocado por la miseria. Esta, a su vez, suele ser en muchos casos resultado directo de la degradación del medio ambiente. Así, por ejemplo, la situación de extrema pobreza y marginación a la que se han visto sometidas algunas poblaciones indígenas tras haber sido expulsadas de su hábitat natural como consecuencia del deterioro ambiental provocado por la instalación de industrias contaminantes.

El logro de un desarrollo sostenible y ecológicamente racional impulsa al PNUD a luchar contra el círculo vicioso de la pobreza en el que se debaten millones de seres humanos y que les obliga a resolver el problema cotidiano de su supervivencia, destruyendo el medio ambiente y los recursos básicos de que dependen, sin embargo, sus posibilidades de sobrevivir y de bienestar futuras.

(Conviene señalar que todas las instituciones del sistema de las Naciones Unidas deben tener en cuenta en sus programas y actividades esa dimensión ecológica del desarrollo. Más aún, en 1991, se creó el Fondo Mundial para el Desarrollo, que cuenta entre sus principales contribuyentes al Banco Mundial, para conceder subvenciones o ayudas en condiciones favorables a fin de estimular a los países en desarrollo a emprender proyectos que favorezcan la protección del medio ambiente mundial.)

Fondo de Población de las Naciones Unidas; Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)

Las actividades que reciben apoyo del FNUAP se han centrado principalmente en los países menos adelantados y en los sectores de bajos ingresos, destacando la atención primaria de la salud, las mujeres en edad fértil, la planificación familiar, etc. Por su parte, Hábitat, que ha desempeñado un papel muy importante en la elaboración de programas de lucha contra la pobreza urbana, es partidario de un enfoque integral del desarrollo comunitario. Por ello, entiende que "la pobreza no se manifiesta y no se mide solamente en términos monetarios". Para descubrir sus múltiples facetas hay que observar de cerca las condiciones deplorables en que viven los pobres y la magnitud creciente del problema de la vivienda que, día a día, se agrava a nivel planetario. Así, por ejemplo, en 1980, solamente un tercio de los habitantes del Tercer Mundo estaban urbanizados. Hoy en día, la mitad de la población mundial vive en las ciudades y, a medida que el mundo se urbaniza, también lo hace la pobreza. (Véase Les Enfants du monde, Revue du Comité Français pour l'UNICEF. En junio próximo, Hábitat organiza la primera Conferencia Mundial sobre loa Asentamientos Humanos.)

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Programa Mundial de Alimentos

Desde sus orígenes, la FAO ha seguido con suma atención la evolución de la pobreza en las zonas rurales y ha puesto en práctica una amplia serie de programas para combatirla. Con respecto a los pequeños productores y a los pobres en general, la labor de la FAO se lleva a cabo en varias esferas de

acción complementaria. (En esta materia, las principales esferas de acción de la FAO son: fomentar la producción y crecimiento en el sector agrícola, especialmente entre los pequeños productores; promover y prestar asistencia técnica a fin de que los pobres tengan mayor acceso a los recursos de producción; desarrollar entre los pobres los recursos humanos mediante la aplicación de políticas alimentarias y medidas nutricionales, potenciar programas de seguridad alimentaria, etc.) Teniendo en cuenta que en la actualidad la pobreza rural sigue siendo considerable y que es la principal causa de migraciones internas, el FIDA destina la mayor parte de sus recursos a paliarla mediante programas de asistencia a la mujer rural, a los minifundistas y a las personas que no poseen tierras. El PMA, por su parte, orienta la asistencia alimentaria a mitigar el hambre y la pobreza, aunque sus programas, al igual que los de la FAO y el FIDA, pretenden, en todos los casos, lograr la inserción de los pobres en la vida productiva.

Organización Internacional del Trabajo

Creada al finalizar la primera guerra mundial, esta organización ha realizado a nivel internacional una ímproba labor en defensa de los intereses de todos los sectores laborales. No obstante, durante el decenio de 1980, "cuando soplaba en el mundo el viento de la desregulación y la flexibilización" (véase la "Lettre du Bureau International du Travail" Nº 20, mayo-junio de 1996, París), la OIT concentró sus esfuerzos en fomentar la aplicación de programas sociales destinados a paliar los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural, en estrecha colaboración con el Banco Mundial y el FMI.

Sin embargo, "después de haber escuchado tantos dictámenes y diagnósticos perentorios, después de haber observado tantas fórmulas e intervenciones quirúrgicas milagrosas" como fueron en su momento los pronósticos de la OCDE y las recetas del FMI, "no queda más remedio que concluir que la situación del empleo en el mundo se ha deteriorado en estos últimos 20 años" (véase la "Lettre du Bureau International du Travail" Nº 20, mayo-junio de 1996, París). Tras haber sido designada como institución clave, en el sector del empleo, para la ejecución del Programa de Acción de Copenhague, la OIT parece determinada a desempeñar un papel mucho más dinámico en el análisis de la coyuntura internacional y en la elaboración de propuestas concretas en el ámbito de su competencia. A ese respecto, es sumamente ilustrativo el quinto informe preparado para su 83º período de sesiones (1996), titulado "Políticas de empleo en una economía mundializada". Fundamentalmente, a juicio de la OIT, el trabajo es el medio más eficaz para promover la inserción social y luchar contra la pobreza y la exclusión, en particular, si el empleo es productivo y libremente elegido. Lo que otorga importancia a las recientes contribuciones de la OIT es el hincapié que ésta hace en la necesidad de respetar el conjunto de normas laborales internacionales como el medio más eficaz de contrarrestar el desempleo y la exclusión. En ese sentido, las libertades sindicales son la contrapartida y la garantía de la libertad de comercio (véase, además del quinto informe, "La dimension sociale de la liberalisation du commerce international", OIT, Ginebra, y "La lutte contre le chômage et l'exclusion: Problèmes et options politiques", OIT, Ginebra).

Comisiones regionales

En el plano regional, la Comisión Económica y Social para el Asia Occidental (CESPAO) y la Comisión Económica y Social para el Asia y el Pacífico (CESPAP), así como la Comisión Económica y Social para América Latina y el Caribe (CEPAL), han orientado una gran parte de sus actividades hacia la elaboración de métodos para medir y evaluar la pobreza y formular políticas y programas destinados a su erradicación, que han sido de suma utilidad para el Relator Especial.

La aportación de las organizaciones no gubernamentales

Este tema merece una atención particular y debería ser objeto de un estudio específico, pues la aportación de las organizaciones no gubernamentales en el campo de la lucha contra la pobreza, la extrema pobreza, la exclusión social y, en general, sus esfuerzos encaminados a la realización del derecho al desarrollo son tan vastos y sus actividades tan diversas que resulta imposible describirlos de manera completa y adecuada.

En ese sentido, y con la única finalidad de ilustrar la dimensión que pueden adquirir las iniciativas no gubernamentales, recordamos las actividades de la entidad mundialmente conocida por su nombre en inglés de Grameen Bank. Dicho banco se saltó todas las normas tradicionales de prudencia bancaria renunciando a exigir garantías a los prestatarios y creando un sistema bancario basado en la confianza mutua, la transparencia, la participación y la creatividad. Concede créditos a los campesinos más pobres de Bangladesh sin pedirles un aval. Para el Banco Grameen, el crédito abre la puerta que permite escapar del círculo vicioso de la pobreza y es el catalizador del proceso de desarrollo general. Considera el crédito como un instrumento de emancipación, como un arma que fomenta la evolución de la situación socioeconómica de los pobres, a quienes se ha mantenido alejados de los bancos por la sencilla razón de que eran pobres y, por ende, desprovistos de interés desde el punto de vista financiero. El profesor Muhammad Yunus, fundador y director general del Banco Grameen, partió del principio de que si se pusieran recursos financieros a disposición de los pobres, en condiciones adecuadas y razonables, "esos millones de seres humildes con sus millones de pequeñas actividades, podrían acabar haciendo algo prodigioso en la historia del desarrollo".

Anexo III

DEFINICION DE LA EXTREMA POBREZA

"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."

Esta definición tiene el doble interés innovador de definir la pobreza en función de derechos y de responsabilidades y de estar redactada en colaboración con el conjunto de los interlocutores sociales de un país y en consulta con familias y personas muy pobres.

Por otra parte, muestra a la vez la proximidad y la diferencia existentes entre las situaciones de pobreza (primera parte de la definición) y de extrema pobreza (segunda parte de la definición). Ambas situaciones parecen deberse a fenómenos análogos aunque fundamentalmente varían el número, la amplitud y la duración. También demuestra que la línea de demarcación entre la pobreza y la extrema pobreza, siendo como es muy real, puede ser movediza.

La persistencia de la situación de precariedades múltiples por un tiempo prolongado, a veces durante varias generaciones, aparece como un elemento que contribuye a agravar una situación de pobreza transformándola en una situación de miseria.

Al poner de relieve que la extrema pobreza se debe a un cúmulo de precariedades, esta definición nos lleva al terreno de la indivisibilidad y de la interdependencia de los derechos humanos.

Esa definición fue propuesta por el padre Joseph Wresinski en el informe titulado "Grande pauvreté et précarité économique et sociale", aprobado por el Consejo Económico y Social de Francia (en Journal Officiel - Avis et Rapport du C.E.S., pág. 25), que se presentó por primera vez para su examen a los expertos de la Subcomisión en el informe preliminar sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales del Sr. Danilo Türk (E/CN.4/Sub.2/1989/19).