



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/2001/54  
16 de febrero de 2001

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
57º período de sesiones  
Tema 10 del programa provisional

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los derechos humanos y la pobreza extrema

Informe presentado por la Sra. A.-M. Lizin, experta independiente, de conformidad  
con la resolución 2000/12 de la Comisión de Derechos Humanos

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN.....		3
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 8	4
A. Un marco cada vez más estructurado.....	1 - 4	4
B. Los interlocutores prioritarios .....	5 - 6	4
C. Las recomendaciones ya formuladas.....	7	5
D. Los elementos nuevos de la resolución 2000/12 de la Comisión de Derechos Humanos .....	8	5

ÍNDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. ELEMENTOS ESPECÍFICOS DEL INFORME.....	9 - 16	5
A. La pobreza extrema sigue presente: las disparidades se agravan en numerosos Estados Miembros .....	9	5
B. Los protagonistas de la lucha contra la pobreza extrema son más numerosos .....	10 - 13	6
C. La "migración mundial de los pobres" revela la voluntad irreprimible de salir de la pobreza extrema.....	14 - 16	7
D. Cuadro indicativo de la evolución de los informes .....		7
III. PROCEDIMIENTO ELEGIDO .....	17 - 45	8
A. Analizar los comentarios sobre el primer informe de 2000 .....	17 - 24	8
B. Conclusiones del análisis comparado.....	25 - 34	9
C. Procedimientos de aplicación de la resolución 2000/12 .....	35	15
D. Balance provisional .....	36 - 45	16
IV. DIÁLOGO CON EL FMI: EL INFORME SE HACE INTERACTIVO .....	46 - 68	17
V. PRIORIDAD A LA EXPRESIÓN DE LOS MÁS POBRES .....	69 - 99	23
VI. CONCLUSIONES.....	100 - 105	30

Anexos

I. Cuestionario dirigido a los gobiernos.....		31
II. Cuestionario dirigido a las instituciones nacionales.....		34
III. Cuestionario dirigido a las organizaciones no gubernamentales.....		36
IV. Cuestionario utilizado por la experta independiente en sus entrevistas con los más necesitados .....		38

## RESUMEN

La experta independiente en sus dos informes precedentes de 1999 y 2000 había decidido centrar sus esfuerzos y recomendaciones en las políticas de los Estados, sus éxitos o sus carencias; en los efectos de las políticas de las instituciones financieras internacionales, instándoles a tener en cuenta los derechos humanos; y en la coherencia necesaria y todavía imperfecta de las organizaciones internacionales encargadas de luchar contra la pobreza, insistiendo en la utilidad de que compartieran sus experiencias.

La Comisión de Derechos Humanos, en la resolución 2000/12 que renovó su mandato, pidió a la experta independiente que prosiguiera entre otras cosas la evaluación de la interrelación existente entre la promoción y protección de los derechos humanos y la erradicación de la extrema pobreza, identificando las mejores prácticas nacionales e internacionales, y que examinara las estrategias de lucha contra la extrema pobreza y sus repercusiones sociales.

El presente informe se ha preparado en un marco mundial que ha evolucionado en dos años: compromiso todavía más fuerte de las instituciones especializadas de las Naciones Unidas, datos sobre la pobreza extrema que siguen agravándose en varias partes del mundo, toma de conciencia más amplia de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales, desarrollo de la migración mundial de los pobres, evolución perceptible de las instituciones financieras internacionales.

La experta considera que el análisis de las prácticas de los Estados debe seguir figurando imperativamente como punto importante del informe, al igual que la coherencia de las actividades dentro de las Naciones Unidas y la influencia que debe ejercerse sobre las instituciones financieras, cuya función ha crecido continuamente desde 1998.

El diálogo con el FMI es el elemento central del segundo informe y la evolución al respecto es alentadora: el informe profundizará la relación entre las instituciones de Bretton Woods, su mandato y los derechos económicos, sociales y culturales.

Por último el informe se centrará en la expresión de los más pobres: qué tipo de contactos tienen, a quiénes expresan sus necesidades, cómo transmiten las instituciones estas necesidades a los gobiernos. El informe propondrá que se intensifique la formación necesaria para que la atención prestada a los más pobres se traduzca en términos operacionales y se transmita a las personas encargadas de decidir las políticas de los Estados.

Se ha dirigido tres tipos de cuestionarios a los Estados Miembros, a las organizaciones no gubernamentales y a las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos (véase el anexo). La estrategia propuesta en el informe se resume en cuatro etapas y tiene por objeto conseguir el conocimiento de sus derechos por los propios pobres, la formación en materia de lucha contra la pobreza, la aplicación de las capacidades para organizarse y llevar a cabo una lucha auténtica contra el estado de pobreza y por último la movilización necesaria (alianza mundial contra la pobreza).

## I. INTRODUCCIÓN

### A. Un marco cada vez más estructurado

1. El Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, en su comentario sobre el informe de la experta independiente, resume la evolución importante habida desde la publicación del informe: "Hoy en día existe un consenso mundial que considera la pobreza extrema como la violación de los derechos humanos más global y más permanente". Conviene recordar que el interés de la Comisión de Derechos Humanos por determinar y examinar el vínculo existente entre la pobreza extrema y el disfrute de los derechos humanos data de hace diez años.

2. Una breve evocación histórica desde 1990 -fecha en que la Comisión aprobó la resolución 1990/15, que encargaba a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías el examen del fenómeno de la pobreza extrema- hasta la resolución 1998/25, que instituía el mandato de la experta independiente, Sra. Anne-Marie Lizin, demuestra que la Comisión de Derechos Humanos ha trabajado cada vez con mayor intensidad en el tema de la erradicación de la pobreza extrema considerada como una negación de todos los derechos humanos. Esta voluntad, manifestada en 1990, es hoy en día una parte importante y estable del análisis de la promoción y protección de los derechos humanos. El presente informe provisional pretende profundizar este análisis.

3. En su informe precedente (E/CN.4/2000/52), la experta independiente formuló recomendaciones para que los Estados Miembros lucharan eficazmente contra la extrema pobreza e instar a las instituciones financieras internacionales a que tuviesen en cuenta el efecto de sus políticas en las personas más pobres. Entre las recomendaciones ocupa un lugar esencial la descentralización.

4. En la resolución 2000/12, la Comisión de Derechos Humanos, de 17 de abril de 2000, que hizo suyas las conclusiones del informe de la experta, se pidió que prosiguiera la evaluación de la interrelación entre la promoción y protección de los derechos humanos y la eliminación de la pobreza extrema.

### B. Los interlocutores prioritarios

5. En sus dos informes precedentes de 1999 y 2000 la experta independiente decidió centrar sus esfuerzos y recomendaciones en los temas siguientes:

- a) Las políticas de los Estados Miembros, sus éxitos y sus carencias;
- b) Los efectos de las políticas de las instituciones financieras internacionales, invitándoles a tener en cuenta los derechos humanos en estas políticas;
- c) La coherencia necesaria y todavía imperfecta de las organizaciones internacionales encargadas de luchar contra la pobreza, insistiendo en la utilidad de que compartan sus experiencias.

6. El primer informe presentó un marco y una red de referencia para apreciar las medidas legislativas o las prácticas de los Estados de lucha contra la pobreza extrema y su relación con

los derechos esenciales de la persona humana: vivienda, salud, educación, bienestar, alimentación, seguridad (artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

C. Las recomendaciones ya formuladas

7. Las principales recomendaciones de la experta independiente se referían a las actividades de los agentes citados, a diversas medidas específicas en el plano internacional, nacional y local en favor de los grupos especialmente vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, y a las situaciones de inestabilidad, como los conflictos armados y las catástrofes naturales, que contribuyen a agravar el estado de las personas más necesitadas en muchos países (E/CN.4/2000/52, párrs. 27 a 35).

D. Los elementos nuevos de la resolución 2000/12 de la Comisión de Derechos Humanos

8. En el presente informe la experta independiente, de conformidad con la resolución 2000/12 que determinó su mandato, ha procurado:

- a) Seguir evaluando la relación entre la erradicación de la pobreza extrema y la promoción y protección de los derechos humanos, determinando para ello las prácticas nacionales e internacionales adecuadas;
- b) Iniciar una consulta con los más pobres y sus comunidades;
- c) Asociar a esta reflexión a las instituciones nacionales de derechos humanos;
- d) Examinar las estrategias de lucha contra la pobreza extrema y sus repercusiones sociales;
- e) Proseguir la cooperación con las organizaciones financieras internacionales a fin de identificar los mejores programas de lucha contra la pobreza.

II. ELEMENTOS ESPECÍFICOS DEL INFORME

A. La pobreza extrema sigue presente: las disparidades se agravan en numerosos Estados Miembros

Personas que viven con menos de 1 dólar por día (en millones)  
en 1998, por regiones

Asia meridional	522
África subsahariana	291
Asia oriental y el Pacífico	278
América Latina y el Caribe	78
Europa y Asia central	24
Oriente Medio y África del norte	6

9 Según el Banco Mundial, el número de personas pobres es mayor en el Asia meridional pero la proporción de personas pobres es superior en el África subsahariana. La mayoría de las personas pobres viven en zonas rurales pero la pobreza urbana está creciendo más rápidamente. Las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de carecer de derechos a la tierra y otros bienes. También tienen dificultades para conseguir el acceso a los créditos. Y carecen de un empleo adecuado y de seguridad económica en la vejez.

Fuente: Banco Mundial Informe anual 2000, pág. 13.

País	Indicador de la pobreza humana (valor en %)	Tasa de alfabetización de los adultos (% de la población mayor de 15 años en 1998)	Población sin acceso a agua potable (% 1990-1998)	Población sin acceso a los servicios de salud (% 1981-1993)	Población sin acceso al saneamiento (% 1990-1998)
Argelia	24,8	34,5	10	-	9
Benin	48,8	62,3	44	58	73
Bolivia	17,4	15,6	20	-	35
China	19	17,2	33	-	76
Mozambique	50,7	57,7	54	70	66

Fuente: PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 2000.

#### B. Los protagonistas de la lucha contra la pobreza extrema son más numerosos

10. En su resolución 2000/12, la Comisión de Derechos Humanos pidió a la experta independiente que celebrara consultas con los más pobres en sus comunidades, con las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos y con las organizaciones no gubernamentales que luchan contra la pobreza extrema. También le pidió que prosiguiera el análisis de las políticas de los Estados y sus repercusiones sociales y que cooperara con las organizaciones internacionales y en particular con las organizaciones financieras internacionales.

11. Aparecen cada vez más como protagonistas de la lucha contra la pobreza:

- a) además de los Estados, las organizaciones no gubernamentales;
- b) las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos.
- c) los mismos pobres y, en ciertos casos, sus organizaciones o comunidades.

12. Sin embargo, la experta considera que el análisis de las prácticas de los Estados debe seguir figurando necesariamente como un tema importante del informe, al igual que la coherencia de las actividades dentro de las Naciones Unidas y la influencia que debe ejercerse sobre las instituciones financieras, cuya función ha crecido continuamente desde 1998.

13. La celebración el 17 de octubre del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, se está imponiendo ampliamente y crece en ese sentido el número de actividades celebradas en los Estados. Ello constituye un síntoma innegable de una evolución positiva. Recordemos el éxito de la Marcha Mundial de la Mujer contra la Pobreza que se celebró el 17 de octubre de 2000 en Nueva York.

C. La "migración mundial de los pobres" revela la voluntad irreprimible de salir de la pobreza extrema

14. Desde el primer informe, entre los hechos sociales cuya evidencia se impone, figura el aspecto humano de la mundialización: la migración. Sin duda el mundo no ha contemplado nunca una migración de la magnitud que tiene lugar actualmente. Esta migración mundial no puede reducirse a uno u otro elemento étnico o al fenómeno de huida de la guerra: es un fenómeno mundial y constituye sobre todo una huida de la pobreza que utiliza los medios que la movilidad permite.

15. Esta "migración de los pobres" refleja una voluntad que no se podrá contener nunca restableciendo las fronteras: los pobres quieren salir de su estado de pobreza extrema. En caso de necesidad salen por todos los medios posibles. Este fenómeno presenta niveles relativos: la pobreza de los países en transición es menos intensa en términos cuantitativos que en África, pero el movimiento tiene el mismo carácter: huir de la pobreza.

16. ¿Podrá ser la mundialización un factor paralelo a las actividades encaminadas a reducir el racismo, en la medida en que la migración, incluida la inmigración ilegal, es un factor clave de la pobreza?

D. Cuadro indicativo de la evolución de los informes

	Informe de 2000	Mandato basado en la resolución 2000/12	Informe de 2002
Estados Miembros	Mejores prácticas. Recomendaciones.	Proseguir la evaluación de las mejores prácticas.	- Cuestionario  - Elección de los países que deben analizarse a fondo:  - Países en transición difícil,  - África;  - América Latina;  - Asia.
FMI	El FMI considera que los derechos humanos no entran en su mandato: receptividad limitada.	Insistir en el lugar que corresponde a los derechos humanos.	Evolución significativa: aceptación del servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP).
Banco Mundial	Ha establecido ya el concepto de "marco de desarrollo integrado", visión evolutiva y positiva.	Insistir en la evolución necesaria.	- Preparación de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP).  - participa en las actividades de expresión de las

	Informe de 2000	Mandato basado en la resolución 2000/12	Informe de 2002
			poblaciones pobres (Voices of the Poor).
Organizaciones Internacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Todas están interesadas</li> <li>- Pero falta coherencia</li> <li>- Educación: iniciativas prioritarias.</li> </ul>	Estudiar las mejores prácticas y los medios eficaces.	Seminario especial en febrero de 2001.
Organizaciones no gubernamentales	Se cita el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo como la más activa.	Preparar el análisis de su función.	Cuestionario dirigido a las organizaciones no gubernamentales más importantes.
Instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos	Muy pocas de estas instituciones son conscientes de los derechos económicos y sociales.	Concienciar sobre su función.	Cuestionario específico.
Pobres y comunidades pobres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gitanos en Bulgaria</li> <li>- Indios en el Ecuador</li> <li>- Twas en Burundi</li> <li>- Función de ATD Cuarto Mundo.</li> </ul>	Desarrollar contactos directos y alentar métodos de expresión de sus derechos.	Establecer contactos y celebrar un seminario con asistencia de la experta en los países objeto del presente informe.

### III. PROCEDIMIENTO ELEGIDO

#### A. Analizar los comentarios sobre el primer informe de 2000

17. La experta expresa su agradecimiento a todos los gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales que han querido transmitirle sus opiniones sobre las recomendaciones que figuran en el informe sobre la pobreza extrema (E/CN.4/2000/52). La experta ha tenido en cuenta estas observaciones en la medida de lo posible. Hace hincapié en los comentarios útiles recibidos de las organizaciones no gubernamentales, en ocasiones de alcance mundial pero a veces muy específicas, como los de ADESEN (Senegal), sobre la utilidad de aumentar los medios financieros (crear un fondo), el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, sobre las perspectivas nuevas en las que debe profundizarse y JDRAD (Jesuits for Debt Relief and Development). Entre estos comentarios la experta ha tomado especialmente en cuenta la cuestión de las repercusiones catastróficas de las guerras y los movimientos armados en la pobreza. Así ha sucedido en los Balcanes (ex República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina) y en Palestina (MADRE).

18. La experta subraya que numerosos comentarios de los Estados Miembros y de organizaciones han puesto de relieve el interés de la descentralización y la necesidad del consenso local (Líbano, Guatemala, Paraguay, Portugal, así como el Programa Mundial de Alimentos, la CEPAL, la OIT, JDRAD). Las catástrofes naturales tienen una influencia enorme en la situación de las personas más pobres: en el Níger, la comuna de Niamey puso de relieve este drama, e indicó a la experta que los recursos de los municipios son en estos casos

absolutamente insuficientes y que la solidaridad internacional es la única esperanza ante catástrofes de tal magnitud.

19. En varios comentarios se sugiere que se traten también los derechos de sucesión como factores de pobreza de la mujer, a fin de obtener el reconocimiento del derecho a la herencia (Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos). La experta también expresa su agradecimiento a la OIT y a la UNESCO. En especial, agradece el comentario de la UNESCO sobre la coherencia de la lucha contra la pobreza y sobre el "consenso de Brasilia" relativo a la buena administración, firmado bajo los auspicios de la UNESCO, así como sobre la importancia de un estado civil para todos. Azerbaiyán, el Líbano, Portugal y todas las organizaciones no gubernamentales hacen también hincapié en la necesidad de que haya un estado civil para todos.

20. Entre las contribuciones que subrayan la utilidad de mantener un diálogo a fondo con el FMI cabe citar las de Azerbaiyán, Chile, Guatemala, el Líbano, México, el Paraguay, Portugal y Qatar, así como la de la OIT. Una organización no gubernamental (Kensington Welfare Rights Union) ha subrayado "el carácter no democrático" de las instituciones de Bretton Woods. Varias organizaciones han recordado muy útilmente sus posturas con respecto a la erradicación de la pobreza [OIT, OMS, PMA (Lucha contra la inseguridad alimentaria)].

21. Portugal y el Líbano, la OIT y el PMA destacan los programas activos de creación de empleo. El PMA insiste de nuevo en la necesidad siempre actual de la escolarización de las niñas y en la urgencia de programas adecuados.

22. Numerosas contribuciones, como las de Mónaco, ADESEN (Senegal), JDRAD (Jesuits for Debt Relief and Development) insisten en la función de las organizaciones no gubernamentales y en su desarrollo.

23. JDRAD comenta la necesidad de crear una alianza mundial contra la pobreza, a la que se ha referido la gran mayoría de comentarios: "A este respecto es muy importante el efecto institucional, porque algunas instituciones tienen más poder que otras, sin tener que responder políticamente. Por este motivo hay que acoger con agrado la recomendación de la Comisión sobre la formación de una alianza mundial para eliminar la pobreza en la que todos colaboren. Un ejemplo concreto de la necesidad de esta alianza es la crisis de la deuda que persiste desde hace años, a pesar de que aumentan los sufrimientos y la miseria de los pobres. Existe una necesidad evidente de retirar el proceso de adopción de decisiones y el tratamiento de esta crisis de manos de los acreedores y confiarlo a un grupo más amplio, por ejemplo, mediante un procedimiento de arbitraje, como propugnan Kofi Annan y otros muchos grupos".

24. Azerbaiyán, Georgia y Portugal consideran que las pensiones (ingresos garantizados a las personas de edad) son muy importantes. La formación de los agentes del mundo social (principalmente quienes se ocupan de formular los programas económicos, los asistentes sociales, etc.) en la lucha eficaz contra la pobreza es un factor citado por Guatemala y el Líbano.

#### B. Conclusiones del análisis comparado

25. Todos los interlocutores que decidieron hacer comentarios en relación con el informe sobre la pobreza extrema consideran que se necesitan medidas específicas para las mujeres pobres. Algunos insisten especialmente en las mujeres de edad, otros en la educación de las niñas.

Varias contribuciones de países en transición insisten especialmente en la necesidad de disponer de un sistema de pensiones estables para las personas de edad.

26. La medida que se cita con mayor frecuencia como medida eficaz es dotar a las autoridades locales de los recursos humanos y financieros para luchar contra la pobreza. Pero el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo insiste con razón en la necesidad de una interacción a todos los niveles. Se considera que la descentralización es positiva.

27. Se citan después, entre las medidas consideradas eficaces los programas públicos de creación de empleo, el estado civil para todos los niños, el ingreso mínimo garantizado y una mayor facilidad de acceso a la atención de salud.

28. Todos los interlocutores consideran necesaria la participación de los más pobres en las medidas que les afectan y una mayor participación de las organizaciones no gubernamentales.

29. Las organizaciones no gubernamentales y las instituciones especializadas de las Naciones Unidas citan sobre todo la buena administración, la eficacia de los sistemas fiscales y la lucha contra la corrupción, así como el aumento de los recursos financieros internacionales dedicados al desarrollo.

30. Las organizaciones no gubernamentales citan de modo unánime la necesidad de que la institución nacional de defensa de los derechos humanos tenga en cuenta el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

31. La experta destaca el comentario muy interesante de Colombia sobre la relación entre policía y lucha contra la pobreza. Los comentarios del Gobierno de Colombia se centraban esencialmente en las recomendaciones de la experta independiente sobre las condiciones en las cárceles, la asistencia letrada y la función de la policía en relación con la pobreza extrema. Según la respuesta del Gobierno, la recesión en el país fue uno de los factores que dieron origen a la actividad delictiva; por consiguiente la pobreza tenía un efecto directo en las cárceles. El Gobierno apoyaba por consiguiente la recomendación de plantear alternativas al sistema penitenciario. En relación con ello se hacía referencia a la necesidad de despenalizar determinados actos a fin de reducir la población penitenciaria y al hecho de que el valor económico del trabajo desarrollado en las cárceles no permitía satisfacer las necesidades mínimas de los presos y mucho menos las de su familia. Algunos presos, como parte del proceso de reinserción social, realizaban actividades laborales o estudios, algunos fuera de la cárcel, disfrutando de los llamados beneficios administrativos que la ley prevé con este fin. Se informó de que en Colombia la ley preveía la asistencia letrada gratuita para las personas acusadas de actividades delictivas que no podían pagarla. La asistencia letrada se presta mediante defensores públicos o abogados nombrados de oficio.

32. Se suministró información sobre las actividades desarrolladas por el grupo de derechos humanos de la policía nacional. Estas actividades comprendían una amplia gama de medidas de sensibilización y capacitación destinadas a personal uniformado y no uniformado. Además, el Departamento de Participación Comunitaria de la policía nacional había aprobado programas comunitarios cuyo objeto era que la comunidad participara en la cultura de seguridad y disciplina social a fin de fortalecer las medidas institucionales preventivas y facilitar las relaciones entre la policía y la comunidad.

33. La función del FMI, y en menor medida la del Banco Mundial, sigue siendo unánimemente objeto de comentarios que recomiendan el diálogo, la evolución y una mayor adopción de objetivos sociales, y a veces son objeto de críticas más vivas por las organizaciones no gubernamentales. Todos desean la coherencia global porque todos son conscientes de que esta coherencia falta.

34. La alianza mundial reclamada en todos los comentarios de organizaciones no gubernamentales y sugerida por varios Estados Miembros puede ampliarse en cuanto a su concepto: el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo considera que la alianza mundial sugerida por la experta debería ir más lejos. Debería incluir a todos los participantes interesados en el respeto de la dignidad humana y preocupados por la miseria que niega esta dignidad: los Estados, las regiones, los ayuntamientos (véase la Alianza Mundial de las Ciudades contra la Pobreza, E/CN.4/2000/52, párr. 91), las instituciones especializadas, las organizaciones no gubernamentales, así como las instituciones religiosas, las empresas y la sociedad civil en su conjunto.

Políticas que según se cita en el informe tienen importancia en la lucha contra la pobreza

País	Fortalecer el diálogo con el FMI para tener en cuenta la pobreza (alianza mundial contra la pobreza)	Fortalecer la institución nacional de defensa de los derechos humanos para que tenga en cuenta los derechos económicos y sociales	Poderes locales dotados de capacidades auténticas	Participación de los pobres en las políticas que les afectan	Derecho a un estado civil desde el nacimiento	Medidas especiales en favor de la mujer	Programas de creación de empleo	Buena administración y medidas contra la corrupción	Más recursos financieros internacionales	Más participación de las organizaciones no gubernamentales	Ingreso mínimo garantizado
Azerbaiyán	X	X		Asistencia letrada	X (Importante)				X		X (Pensiones)
Chile	X		X			X		X			X
Colombia		X	Función de la justicia	Vínculo directo con la cárcel				X			
Georgia			X			X (y niños)	X		X	X	X (Pensiones para las personas de edad)
Guatemala	X	X (Formación de los asistentes sociales)	X							X	
Líbano	X	X (Formación de los asistentes sociales)	X		X		X		X		
México	X								X	X	
Mónaco	(Protección del medio ambiente)					X				X	
Níger (comunidad de Niamey)			X								
Paraguay	X	X	X		X			X			
Portugal	X	X	X	X	X	X (y personas de edad)	X		X		X
Qatar	X (Defensa del presupuesto)										

Políticas que según se cita en el informe tienen importancia en la lucha contra la pobreza

Órganos, organismos e instituciones especializadas de las Naciones Unidas	Fortalecer el diálogo con el FMI para tener en cuenta la pobreza (alianza mundial contra la pobreza)	Fortalecer la institución nacional de defensa de los derechos humanos para que tenga en cuenta los derechos económicos y sociales	Poderes locales dotados de capacidades auténticas	Participación de los pobres en las políticas que les afectan	Derecho a un estado civil desde el nacimiento	Medidas especiales en favor de la mujer	Programas de creación de empleo	Buena administración y medidas contra la corrupción	Más recursos financieros internacionales	Más participación de las organizaciones no gubernamentales	Ingreso mínimo garantizado
CEPAL	X		X					X		X	
OIT	X	X	X	X	X	X (y personas de edad)	X	X	X	X	X
OMS		La salud es un derecho social				X			X	X	
PMA			X	X		X (Educadores en las callejuelas)	X		X (Luchar contra el hambre y la inseguridad alimentaria)		
UNESCO	Enfoque global necesario (incluida la OMC)	X	X	X Programa específico de información, Consenso de Brasilia	X	X		X	X	X	

Políticas que según se cita en el informe tienen importancia en la lucha contra la pobreza

Organizaciones no gubernamentales	Fortalecer el diálogo con el FMI para tener en cuenta la pobreza (alianza mundial contra la pobreza)	Fortalecer la institución nacional de defensa de los derechos humanos para que tenga en cuenta los derechos económicos y sociales	Poderes locales dotados de capacidades auténticas	Participación de los pobres en las políticas que les afectan	Derecho a un estado civil desde el nacimiento	Medidas especiales en favor de la mujer	Programas de creación de empleo	Buena administración y medidas contra la corrupción	Más recursos financieros internacionales	Más participación de las organizaciones no gubernamentales	Ingreso mínimo garantizado
ADESEN (Senegal)	Conseguir una coherencia global del FMI y del sistema de las Naciones Unidas para formular de nuevo las estrategias del FMI	X		X	X	X	X	X	X	Crear un fondo para la erradicación de la pobreza	X
Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos		Derecho a la herencia			X						
Kensington Welfare Rights Union	X (Carácter no democrático)	X		X							
ATD Cuarto Mundo		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Jesuits for Debt Relief and Development	X		X	X						X	X

C. Procedimientos de aplicación de la resolución 2000/12

35. Los procedimientos de aplicación son los siguientes:

<u>Elementos de la resolución 2000/12</u>	<u>Procedimientos de aplicación</u>
1. Proseguir la evaluación de la interrelación existente entre la promoción y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza extrema determinando las mejores prácticas al respecto: a) nacionales; b) internacionales	a) En el plano nacional: <ul style="list-style-type: none"><li>- Cuestionario enviado a cada Estado Miembro;</li><li>- Selección de algunos países para realizar misiones más específicas de análisis de las mejores prácticas:<ul style="list-style-type: none"><li>- países en transición;</li><li>- África;</li><li>- América Latina;</li><li>- Asia;</li></ul></li></ul>
2. Iniciar una consulta con los más pobres para desarrollar su capacidad de expresión.	b) En el plano internacional: la experta examinará con ocasión de un seminario especial previsto en febrero de 2001 la evolución de los organismos especializados de las Naciones Unidas desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza. <ul style="list-style-type: none"><li>- Visitas de grupos y de comunidades pobres y seminarios durante cada misión de la experta.</li><li>- Cuestionario para las organizaciones no gubernamentales sobre este tema.</li><li>- Elaboración de un esquema con expresiones eficaces para el informe definitivo.</li></ul>
3. Asociar las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Cuestionarios para las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos.</li><li>- Visita coincidiendo con las misiones de la experta y seminarios específicos.</li></ul>

4. Examinar las estrategias de lucha contra la pobreza extrema y sus repercusiones sociales. La experta profundizará en la aplicación de las estrategias y sus repercusiones durante las misiones a los países. Insistirá en el tema de la formación de las personas que luchan contra la pobreza.
5. Proseguir la cooperación con las organizaciones financieras internacionales para determinar los mejores programas. Entre los dos informes la experta ha evaluado la evolución muy profunda de las dos organizaciones. Se consagrará en especial al FMI manteniendo el enlace con los países visitados.
- SLCP (FMI);
  - DELP (Banco Mundial).
- La experta abordará la definición del mandato de las instituciones de Bretton Woods.
6. Contribuir a la evaluación a mitad de ejercicio del primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2002). El informe podrá servir de impulso para una auténtica alianza mundial contra la pobreza y contribuirá al Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza que se celebrará el 17 de octubre.

#### D. Balance provisional

36. La experta, en el marco de su segundo mandato, ha visitado ya Belarús y Argelia. Prosiguió los contactos de alto nivel con los responsables del Fondo Monetario Internacional. La experta viajó a este respecto a París y a Washington y continuó también los contactos con el Banco Mundial y los contactos bilaterales con las autoridades de los Estados Unidos de América.
37. Siempre en el marco de su segundo mandato, la experta participó en la reunión de la Alianza de Ciudades contra la Pobreza a fin de desarrollar una de las recomendaciones importantes del informe de 2000: la función de los poderes locales en la lucha contra la pobreza.
38. La experta participó en el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza, celebrado el 17 de octubre, por invitación de ATD Cuarto Mundo (Nueva York) y en las conclusiones de la Marcha Mundial de la Mujer contra la Pobreza, el 17 de octubre en Nueva York.
39. La experta ha enviado tres tipos de cuestionarios a los Estados Miembros, a las instituciones nacionales de los derechos humanos y a las organizaciones no gubernamentales cuya respuesta está esperando para principios de la primavera de 2001 (véase los anexos I a III).
40. La experta participa en la preparación del seminario que examinará la necesidad de elaborar un proyecto de declaración sobre la pobreza extrema. El seminario permitirá tener en cuenta todos los trabajos realizados dentro de las diferentes instituciones especializadas de las Naciones Unidas.

41. La experta tiene previsto visitar los países donde existen ejemplos de prácticas eficaces de lucha contra la pobreza, especialmente México, Bolivia, China, Rusia, Benin y Mozambique. Participará en el seminario previsto sobre la lucha contra la pobreza en Mauritania.
42. La experta desarrolla la recomendación de su informe de 2000 relativa a la formación de las personas que están en contacto con los más pobres y que se encargan de establecer y aplicar los programas de lucha contra la pobreza, para centrar estas actividades de formación en la participación de los pobres en la expresión de sus necesidades y sus esperanzas (formación de asistentes sociales, formación universitaria en gestión de programas). A tal efecto tiene la intención de llevar a cabo conversaciones a fondo con varias instituciones universitarias, entre ellas la Wagner School de la Universidad de Nueva York.
43. La experta relaciona en sus misiones los medios de expresión de los más pobres y el aumento significativo de las migraciones de las poblaciones pobres. La migración es una manera vital y existencial de expresar una necesidad y de formular una llamada de auxilio. Un informe publicado en Francia por el Observatorio Nacional de la Pobreza y la Exclusión Social (23 de noviembre de 2000) revela cifras muy significativas: del 30 al 50% de las personas que tienen derecho a prestaciones de apoyo familiar no las reclaman. Este fenómeno de "inacción" se explica por una falta de información muy profunda en un país donde el arsenal legislativo contra la pobreza es modélico.
44. Convendría analizar a fondo la influencia de la ordenación del territorio y de la distribución de las tierras en la pobreza y en especial en el derecho a la vivienda.
45. La experta considera que también debería analizarse el vínculo entre las preocupaciones de una política mundial del agua y el acceso de los más pobres al agua.

#### IV. DIÁLOGO CON EL FMI: EL INFORME SE HACE INTERACTIVO

46. En los dos últimos años se ha producido una evolución importante. El Fondo Monetario Internacional considera que le corresponde desempeñar una función en la lucha contra la pobreza. En particular, trata de determinar las condiciones de un crecimiento equitativo y duradero, factor esencial en la lucha contra la pobreza.
47. El FMI ha adoptado ya medidas importantes con su iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados (PPME) y a partir de ahora intensificará su acción mediante el servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza (SCLP) uno de cuyos objetivos centrales es la disminución de la pobreza. El Fondo administra este servicio en colaboración estrecha con el Banco Mundial que ha preparado el documento de estrategia de reducción de la pobreza (DELP).
48. Es cierto que se invoca el mandato estricto de Bretton Woods como argumento para no integrar los derechos humanos en las actividades del FMI. Sin embargo, a la experta le complace la evolución perceptible en los análisis y en las prácticas.
49. El FMI reconoce como algo deseable que las leyes fijen un ingreso mínimo garantizado. El FMI ha indicado en sus comentarios que, si bien esto es deseable, el informe de la experta debería aclarar que el ingreso mínimo garantizado tendría que guardar relación con los recursos

financieros de los países disponibles para prestar este apoyo y no debería distorsionar los incentivos para la creación del empleo y la búsqueda de empleo por los pobres. Un ingreso mínimo garantizado quizá no sea financieramente posible en los países más pobres.

50. El FMI, demostrando la evolución importante habida desde el primer informe de la experta independiente, ha señalado que desde que se preparó el primer informe de la experta independiente se han introducido documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) que son la base de las operaciones de concesión de créditos de las instituciones de Bretton Woods para los países miembros de bajos ingresos. Estos documentos constituyen un modelo para la reducción de la pobreza basado en el marco de desarrollo de los países, de mayor ámbito y a más largo plazo. En el mismo contexto, el FMI señala también los elementos nuevos de su estrategia aplicados en 2000 y que figuran en una serie de publicaciones y declaraciones de los directores del FMI y del Banco Mundial<sup>1</sup>.

51. Sin embargo, el FMI no considera que su actuación tenga un efecto "destructor" de las políticas sociales, como insinúa el informe de la experta independiente: "la frase Un consultor del FMI puede destruir en un día la labor paciente de miles de trabajadores sociales no es correcta; ¿en qué ejemplos concretos se basa? En sus conversaciones con las autoridades de los países, el Fondo procura ayudar a estos países a conseguir un crecimiento sostenible superior, que es un factor esencial para la reducción de la pobreza. De este modo el Fondo garantiza que los presupuestos apoyen unos gastos sociales adecuados y eficaces, especialmente en materia de salud y educación, y promueve redes de seguridad social para mitigar las consecuencias sociales negativas de las reformas necesarias".

52. El FMI comenta la recomendación relativa a la supresión de la deuda de los países pobres más endeudados y la necesaria reforma democrática de las instituciones de Bretton Woods formulada por la experta (párr. 103) "Una reglamentación selectiva distorsionadora podría de hecho causar una reducción de las corrientes de capital tan necesarias para los países en desarrollo. El enfoque del Fondo en esta materia es alentar la asignación eficiente y la reducción de la inestabilidad de las corrientes de capital promoviendo la transparencia en los mercados financieros y una buena administración de las instituciones financieras de los países acreedores y deudores. El FMI y el Banco Mundial están trabajando con gran intensidad para cumplir el objetivo de que 20 países empiecen a beneficiarse de medidas de alivio de la deuda de

---

<sup>1</sup> Elementos esenciales de los programas apoyados por el SCLP (agosto de 2000); Iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados y Documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) (agosto de 2000); Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza - Progresos conseguidos en la aplicación (agosto de 2000); Iniciativa mejorada en favor de los países pobres muy endeudados - Examen de la aplicación (agosto de 2000); Declaración conjunta del Sr. Köhler y del Sr. Wolfensohn, "Grupo del FMI y del Banco Mundial: Una asociación mejorada para un crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza" (5 de septiembre de 2000); IMF Survey vol. 29, N° 6 (20 de marzo de 2000), vol. 29, N° 10 (22 de mayo de 2000), vol. 29, N° 13 (3 de julio de 2000) y IMF, Survey Supplement, septiembre de 2000, donde figuran también artículos pertinentes sobre la mundialización, la política social del Fondo, la estrategia de la deuda y la política sobre los gastos militares así como sobre el nivel de gastos sociales y militares en los países con programas apoyados por el Fondo.

conformidad con la iniciativa mejorada en favor de los países pobres muy endeudados a fines de 2000. Se espera que estas medidas, combinadas con los mecanismos tradicionales de alivio de la deuda distintos de la iniciativa en favor de los países muy pobres muy endeudados, consigan que se reduzca la deuda de los países en un promedio aproximado de dos terceras partes. Estaba previsto que la deuda que tienen estos 20 países con el FMI se reduzca a la mitad, lo que constituye una reducción de más de 2.000 millones de dólares (en dólares de los EE.UU. de fines de 1998). En septiembre de 2000, diez países han empezado ya a recibir un total de 16.000 millones de dólares en alivio de la deuda, de conformidad con la iniciativa en favor de los países pobres muy endeudados. Sería útil que el informe pudiera señalar que la iniciativa sólo tendrá éxito si los países donantes siguen cumpliendo sus compromisos de financiación".

53. El FMI reconoció que estaba justificada la necesidad de introducir reformas democráticas en las organizaciones internacionales financieras y de comercio, y señaló que el FMI había iniciado recientemente un examen del sistema de cuotas con el cual se calculan los derechos de voto de los miembros (los derechos de voto del Directorio Ejecutivo del FMI se basan en el volumen económico de cada Estado miembro). Además, el FMI había aumentado y seguiría aumentando la transparencia de sus actividades, lo que promovería una mayor responsabilidad y diálogo con los grupos exteriores y los expertos.

54. La experta subraya tres comentarios sobre las recomendaciones relativas al funcionamiento del FMI:

- a) La experta independiente recomienda que se pida a las instituciones de Bretton Woods que preparen un informe anual detallado por países que comprenda la estimación de las consecuencias sociales y sus políticas, en particular en lo que respecta a la eliminación de la pobreza extrema. En el futuro esos informes por países deberían incluir la síntesis de los contactos y las colaboraciones que haya habido con cada sector y cada organismo especializado de las Naciones Unidas. A este respecto, cabe señalar que las instituciones de Bretton Woods utilizan ya varios mecanismos para determinar las repercusiones sociales de las políticas y que, por lo tanto, están de acuerdo con el espíritu de esta recomendación. Las operaciones de concesión de créditos realizadas de conformidad con el SCLP se basan en los documentos estratégicos para la reducción de la pobreza dirigidos por los países. Los DELP en los que se basa la concesión de créditos del Banco y del Fondo se actualizan periódicamente para vigilar los progresos conseguidos en la reducción de la pobreza. Este proceso también ayudaría a determinar los cambios que deben introducirse en las políticas. Además, en la medida de lo posible, los DELP se basarían en evaluaciones de las repercusiones sociales (realizadas por el Banco). En la mayoría de países de bajos ingresos la capacidad de recopilación y análisis de datos es muy limitada y las instituciones de Bretton Woods, junto con los donantes bilaterales, están coordinando las medidas para aumentar la asistencia técnica en estas esferas. El FMI y el Banco Mundial preparan actualmente algunos informes más generales sobre la pobreza, entre ellos el Informe sobre el Desarrollo Mundial y (juntamente con las Naciones Unidas y la OCDE/CAD) Un mundo mejor para todos (julio de 2000).
- b) La experta independiente recomienda que todo acuerdo concluido con un gobierno incluya una cláusula social en que se detallen las políticas sociales que deban

protegerse contra las reducciones presupuestarias: educación, salud, higiene básica y vivienda. Además, recomienda que el contenido de esa cláusula social protectora sea objeto de un informe conjunto del PNUD, el FMI, el Banco Mundial y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y que se trate de preservar los aspectos específicos de las políticas sociales del país que intervenga en la negociación. El asesoramiento sobre políticas del Fondo y la concesión de créditos, de conformidad con el DELP y su predecesor el SAF, procura conseguir asignaciones presupuestarias que puedan financiarse sobre una base sostenible para que los gastos del sector social sean eficientes. En relación con todas las iniciativas en favor de los países pobres muy endeudados con programas apoyados por el FMI desde 1985, los gastos per cápita (corregidos por la inflación) destinados a la salud han aumentado un 4% anual, y los de educación más de 2% anual. También la asistencia escolar ha aumentado un 1% anual, y de modo más rápido para las niñas que los niños, lo que disminuye las diferencias entre los sexos; la mortalidad infantil ha disminuido un 2% por año y las tasas de inmunización han aumentado entre 7 y 9% por año.

- c) La experta independiente también considera que un aspecto prioritario de la función de las instituciones de Bretton Woods es su mecanismo de compensación para financiar los gastos de la lucha contra la pobreza extrema con cargo a los fondos que libera el reescalamiento. La iniciativa mejorada en favor de los países pobres muy endeudados va más allá del reescalamiento de la deuda, puesto que facilita el alivio de la deuda. Además, de conformidad con la iniciativa, los recursos liberados por el alivio de la deuda se utilizan para la reducción de la pobreza. Se espera que los gastos sociales de los diez países que se benefician del alivio de la deuda con arreglo a la iniciativa aumenten hasta un valor más de tres veces superior al servicio real de la deuda en el período 2000-2002.

55. El contenido de los comentarios, el reconocimiento de los objetivos enunciados en el informe así como el contenido de las entrevistas de la experta en Washington, especialmente con el Sr. Köhler, demuestran la importancia que los responsables del FMI asignan a los objetivos de lucha contra la pobreza enunciados en la resolución: nueva cultura dentro del Fondo, límites reales del diálogo con la sociedad civil, aunque este diálogo es importante, responsabilidades de los gobiernos, importancia del desarrollo de las zonas rurales y de las infraestructuras de base, especialmente en la agricultura, necesidad de una descentralización de los Estados mediante la creación de los mecanismos y los medios financieros y acompañada por un modelo de control de los gastos descentralizados.

56. Las conversaciones de la experta con el FMI han puesto en evidencia esencialmente los cambios habidos durante dos años en su estructura, cambios que son importantes en relación con los progresos esperados por el informe de la experta. Entre las observaciones recogidas la experta tiene interés en subrayar las siguientes:

- a) Muchos de los cambios se han producido en la esfera de la estabilidad financiera, el ajuste macroeconómico, la reducción de la pobreza y la facilitación del crecimiento. En relación con la reducción de la pobreza, los gobiernos deberían aplicar sus propias políticas y desarrollar sus instituciones, no sólo económicas (condiciones del mercado) sino también en la esfera de la administración de la justicia. También

deberían decidir los métodos de vigilancia y control de los gastos en el sector social y reflejarlos en el presupuesto de modo que el FMI pudiera ayudarles a diseñar y ejecutar programas sociales eficaces;

- b) El FMI no propone un "marco conceptual modelo". El SCLP se basa en una estrategia de participación nacional. Los países evalúan sus propias necesidades. Los principios de las Naciones Unidas se han integrado en los objetivos del SCLP. El Fondo y las instituciones de Bretton Woods intervienen en la financiación para facilitar, entre otras cosas, el contacto con los donantes. Todos los SCLP promueven la descentralización. Por ejemplo, Indonesia atraviesa actualmente un rápido proceso de descentralización;
- c) Once países dentro de la iniciativa de los países pobres más endeudados han llegado a la fase de adopción de decisiones en relación con la aplicación de sus DELP provisionales. Incluso países que renuncian a la iniciativa mejorada en favor de los países pobres más endeudados se espera que preparen un DELP, por ejemplo, Ghana, la República Democrática Popular Lao y el Yemen;
- d) Se progresa muy lentamente en la elaboración de indicadores. Sin embargo, hay acuerdos sobre la utilización de indicadores provisionales. Se han preparado 24 indicadores generales en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y los donantes, que contribuyen a evaluar los indicadores mundiales. Otros indicadores son específicos para cada país.

57. Principales cuestiones planteadas al Departamento de Elaboración y Examen de Políticas del FMI con respecto a la eficacia de la política de reducción de la pobreza del FMI:

- a) A título de ejemplo se esbozaron con todo detalle las diversas medidas del procedimiento de elaboración de un documento de estrategia de lucha contra la pobreza y la función específica del Banco Mundial y del FMI: en el caso poco frecuente de que no haya ni programa ni personal del Banco, el Fondo ampliará su disponibilidad.
- b) El Banco Mundial y el FMI todavía tienen que resolver el problema de la evaluación de las consecuencias para los derechos humanos, en particular medidas adecuadas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. También se mencionó el problema de la nueva legislación que los Estados aprueban y se contradice con los objetivos presupuestarios.

58. El FMI ahora tiene un equipo que analiza sus consecuencias para la pobreza, que comenzó a funcionar el 1º de julio de 1999. El grupo (compuesto de dos personas) tiene el mandato de trabajar con el FMI y con el Banco Mundial. La metodología se refiere a varios países: Burkina Faso, Malí, Mozambique, Uganda. Se considera que las relaciones de trabajo entre el FMI y el Banco Mundial son excelentes. El servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza y el documento de estrategia (plan contra la pobreza) son dos métodos excelentes, pero muy a menudo la participación, el seguimiento o los datos estadísticos son deficientes. El documento de estrategia es en realidad un documento gubernamental, respecto del cual el Grupo hace sugerencias y supervisa los trabajos en marcha, en términos de valores macroeconómicos.

59. El FMI verifica la coherencia, vigila el sistema presupuestario y adopta decisiones referentes al servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza. Desde el punto de vista macroeconómico, el servicio utiliza los mismos criterios que el documento de estrategia. El aspecto estructural en realidad corresponde al Banco Mundial. El FMI se encarga de los aspectos macroestructurales (por ejemplo, la privatización). La función fiscal es muy importante. La eficacia de los gastos es competencia del FMI, pero el papel de la administración pública compete al Banco Mundial.

60. El Banco Mundial ha tomado mucho más interés en la realización de los derechos humanos y la relación con sus actividades. Recordando que Human Rights Watch celebró la primera mención explícita de los derechos humanos en un documento del Banco Mundial en la asamblea anual del FMI y el Banco Mundial celebrada en Praga en octubre de 2000, la experta se interesó en la Red sobre Reducción de la Pobreza y Gestión Económica creada en el Banco Mundial. La Red apoya a los gobiernos principalmente en la formulación de estrategias para los diversos sectores y el otorgamiento de préstamos de acuerdo con las políticas.

61. La Red del Banco Mundial abarca los siguientes cinco grupos temáticos sobre la pobreza: 1) información sobre las estrategias de vigilancia y análisis de la pobreza; 2) pobreza y desigualdades; 3) evaluación de las consecuencias de la pobreza; 4) pobreza y redes de seguridad; 5) pobreza y capital social. Su funcionamiento debería permitir consolidar los conocimientos del Banco Mundial en esta materia y evitar la duplicación de esfuerzos.

62. Durante las reuniones de la experta con el Banco Mundial, se puso de manifiesto el papel primordial del principio relativo a la participación más amplia posible de cada país en la elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Es muy importante que todos participen en su elaboración. Si se toma el ejemplo de Bolivia, el diálogo nacional planteaba un riesgo político muy real. Durante mucho tiempo, la población indígena estuvo excluida de las consultas públicas. Los primeros esfuerzos para lograr la democratización fueron muy someros. No obstante, el nuevo proceso de diálogo nacional establecido por medio de los documentos de estrategia ofrecía nuevas posibilidades. Los esfuerzos de Bolivia para elaborar una estrategia de descentralización para repartir los frutos del crecimiento dan una imagen bastante positiva de la marcha de la democracia en el país. El Ministerio de Planificación creó un fondo social para mineros en paro. Se anuncian localmente las partidas para cada área, lo que permite la vigilancia del público. No hay, sin embargo, ningún sistema oficial de vigilancia como tal.

63. La experta independiente intentó comprender de qué modo los pobres podían participar en las consultas referentes al documento de estrategia.

64. Se explicó que había que establecer un buen proceso de consulta que mantuviese la distinción entre participación pública y responsabilidad del Estado. Por ejemplo, al fijar las prioridades del gasto en concepto de salud, habría que centrar la política de salud pública en los servicios de profilaxis para todos. Habría que determinar el presupuesto de otros sectores de la atención de la salud según la curva de ingresos. Las políticas sanitarias también dependen de la disponibilidad de recursos y la distribución del gasto público.

65. Hay una institución financiera regional que integró el concepto de derechos humanos en su estatuto (cláusula específica), el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento. Un estudio del marco para su aplicación es de gran interés para el presente informe.

66. Hay que saber si las instituciones financieras internacionales tienen una obligación de vigilancia que les impone prevenir las consecuencias negativas de sus decisiones para la situación de los derechos humanos en los Estados prestatarios. A este respecto, la experta subraya el vínculo entre esa obligación y el papel decisivo del FMI respecto a la evolución de la pobreza en un país estudiado: Belarús (véase el capítulo V, párr. 95).

67. La experta continuará el estudio de la interacción entre el órgano de derechos humanos y la institución de Bretton Woods, como lo hizo en el primer informe, porque, a todas luces, es una muestra de evolución muy significativa, que revela el interés que el propio FMI pone en esta cuestión.

68. La experta profundizará la opinión jurídica según la cual "la cuestión de la situación de las instituciones financieras internacionales, en atención a las normas de protección de los derechos humanos, no puede considerarse únicamente en el marco del estatuto jurídico de esas entidades, en virtud del cual esas normas se perciben además con un sesgo cuestionable (según el cual el respeto de los derechos humanos es una consideración política). Más allá del marco jurídico básico, el derecho internacional general en efecto debe aplicarse "transversalmente" a las actividades de esas instituciones de acuerdo con sus competencias establecidas. En particular, tienen una obligación de vigilancia que les impone velar por que las actividades que se lleven a cabo bajo su égida no violen los derechos de otros sujetos de derecho internacional, entre ellos los particulares. Por tanto, deben asegurarse de que con sus programas y políticas inciten a los Estados Partes a adoptar como condición para conceder los préstamos que no afecten los derechos, ni civiles y políticos ni sociales y económicos, de la población local que los Estados que piden los préstamos han adquirido el compromiso internacional de respetar"<sup>2</sup>.

## V. PRIORIDAD A LA EXPRESIÓN DE LOS MÁS POBRES

69. El mandato de la experta independiente exige consultar a los más pobres y a sus comunidades.

70. Esa consulta supone la constitución de una alianza mundial de lucha contra la pobreza extrema que reúna en un marco político coherente a los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Organización Mundial del Comercio. La experta independiente menciona la movilización de las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos (E/CN.4/2000/52, párr. 89), de las autoridades regionales y locales (ibíd., párr. 90), de los Estados (ibíd., párr. 93), de los asistentes sociales (ibíd., párr. 111) y, más ampliamente, de quien está en contacto frecuente con la población más pobre, como la policía (ibíd., párr. 110) o los funcionarios judiciales (ibíd., párr. 107).

---

<sup>2</sup> Conclusiones del coloquio "Institutions financières internationales: l'exception aux Droits de l'Homme", Bruselas, Bruylant, 1999-1.

71. Es necesario movilizar fuerzas para que esta alianza tenga éxito. Como observa el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, se ha avanzado hacia una articulación coherente de las actividades de diversas instituciones de la comunidad internacional (ibíd., párr. 85). Ahora bien, estas actividades sólo tendrán un éxito parcial si la movilización no es más amplia y si no llega a todos los ciudadanos: los que viven en la pobreza extrema y la combaten, los que por su actividad profesional o voluntaria están próximos de los más pobres, los que no están en contacto con ellos nunca o casi nunca, todos sin excepción. Todos deben asociarse para formar, en el seno de esta alianza, una opinión pública mundial que exija el respeto de la dignidad universal. Los medios para alcanzarlo son múltiples. Las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos podrían dedicar tiempo y recursos a la cuestión de la extrema pobreza, como lo hacen a la lucha contra el racismo o contra la discriminación de la mujer.

72. La consulta supone formación: la consulta de los más pobres y de sus comunidades exige interlocutores capacitados para poner en práctica esas políticas de atención, análisis y acción para hacer frente a las necesidades de los más pobres. La formación es, pues, esencial; para el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo es la base del proceso.

73. Los programas de formación sobre las condiciones de vida de los más pobres sistemáticamente deberían formar parte de los programas de estudio de todas las profesiones que están en contacto frecuente con poblaciones en situación difícil: no sólo policías, funcionarios judiciales o personal penitenciario (ibíd., párrs. 107 a 110) o asistentes sociales (párrs. 111 y ss.), sino también las profesiones médica y paramédica, los profesionales de la enseñanza y de la formación vocacional y los funcionarios públicos, sobre todo los que atienden al público. Toda la población debería tener acceso a esa formación. Debería comenzar en el marco de programas escolares, desde la enseñanza primaria y aun antes. Debería incorporarse igualmente en las actividades de las asociaciones y los movimientos de la infancia y la juventud. Cada ciudadano, sin tener en cuenta de dónde procede, tiene el deber de conocer las condiciones de vida y las aspiraciones de los más pobres para poder dialogar con ellos. Sin esto, no será posible la cooperación. En el mejor de los casos, conservaremos actitudes paternalistas; en el peor de los casos, tendremos actitudes parecidas al racismo y la xenofobia.

74. También podría contribuir a este proyecto el desarrollo de iniciativas que permitan que jóvenes y adultos participen voluntariamente en actividades en las zonas de mucha pobreza, por medio de las organizaciones no gubernamentales existentes: para aprender a conocer a esa población, vivir y trabajar con ella; para elaborar junto con ella nuevas formas de considerar las actividades humanas. Las administraciones públicas y las empresas deberían facilitar esa participación voluntaria de sus empleados deseosos de aportar su tiempo a la lucha contra la pobreza.

75. Los más pobres no podrán expresarse sin una inversión humana muy importante: se necesitan personas formadas, capacitadas para mantener esas relaciones en cada Estado miembro, también es preciso que esa inversión humana sea duradera y, por último, que pueda viajar de un país a otro. El Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo subraya que, sin una inversión humana duradera para acompañar a los más pobres, ni el microcrédito (ibíd., párr. 97), ni las políticas de inserción y los programas de acceso al empleo (ibíd., párr. 99), ni las medidas recomendadas para que los más pobres tengan acceso al teatro o al cine (ibíd., párr. 105) llegarán a ellos. La experta independiente lo subraya en el caso de las minorías étnicas: "el problema

fundamental consiste ante todo en conocer a esas personas y encontrar la manera de llegar a ellas y hacerles tomar conciencia de sus derechos".

76. A este respecto, hay que insistir en la importancia de la duración. Se interrumpen o fracasan los proyectos si no se invierte el capital humano.

77. Una de las dificultades es la restricción de la libertad de circulación, de residencia y de permanencia de personas que quieren dedicarse a proyectos de lucha contra la pobreza en algún país. Esos voluntarios a largo plazo a duras penas consiguen el visado y el permiso de estadía necesarios, tanto para permanecer en un país como para ir a otro a formarse. La denegación del visado y las dificultades administrativas no dejan de aumentar en el caso de intercambios Norte-Sur, Sur-Norte y hasta Norte-Norte. Habría que aprovechar el Año Internacional de los Voluntarios para examinar esta cuestión y encontrar soluciones a fin de dotar a los voluntarios (a largo plazo) que desean combatir la pobreza de un estatuto que les permita dedicarse exclusivamente a sus actividades sin estar constantemente preocupados por su situación administrativa.

78. La prioridad que concedemos a la expresión de los más pobres de ningún modo debe ocultar la realidad estructural de la pobreza: el acceso a la propiedad, el acceso a los créditos, los mecanismos fiscales de redistribución de la riqueza, el acceso al agua. El crecimiento económico puede ser una condición necesaria, pero no es suficiente para reducir la pobreza. Los factores estructurales de la pobreza son numerosos y se detallan en el informe anterior (E/CN.4/2000/52).

79. Esas relaciones estructurales suelen ser mantenidas por instituciones. El comportamiento de estas instituciones en el más bajo nivel (las castas) o en el plano internacional (las instituciones de Bretton Woods) puede ser decisivo (véase el capítulo IV).

80. La relación entre cultura y pobreza también entra en el análisis que la experta hará en su próximo informe. A este respecto, cabe citar a la organización no gubernamental Jesuits for Debt Relief and Development (JDRAD):

"El aspecto cultural, tan frecuentemente descuidado, es por consiguiente de crítica importancia para el debate sobre la pobreza... Desarrollando nuestro análisis, la relación entre cultura y pobreza es más profunda de lo que parece a primera vista. El aumento de las desigualdades y la incapacidad subsiguiente de liberar a los pobres es un fenómeno cultural en el sentido de que, de acuerdo con los designios actuales del neoliberalismo, la existencia de la pobreza y la marginación no tiene significado en los planteamientos dominantes ni en la cultura dominante. Hoy en día los pobres son personas carentes de significado, personas sin voz, y pertenecen a comunidades que existen por el significado que otros les dan (carácter subalterno). En este sentido podemos afirmar que no se permite la existencia cultural de los pobres. En otras palabras, los pobres son un fracaso, una excrecencia impropia que hay que eliminar. Según esta nueva cultura, por tanto, su mundo de significación, sus formas tradicionales de conocimiento, sus antiguas formas de gobernanza, de encontrar el sustento y formas comunales de compartir recursos están totalmente desacreditados.

Sólo tiene cabida una cultura -la cultura del éxito y del bienestar que promueve febrilmente el sistema de mercado en todo el mundo...

La solución de los problemas de la pobreza debe venir de abajo, al amparo de políticas e instituciones apropiadas de arriba. El motivo más importante es evidentemente el aspecto cultural de la pobreza. La liberación de los pobres de la pobreza tiene una importante dimensión cultural. En primer lugar, es un compromiso y una declaración públicas de su derecho a tener importancia, a tener una voz y a decidir su futuro. En segundo lugar, existe una estrecha relación entre potenciar a los pobres y reconocer sus conocimientos y su sistema de valores. Las culturas no son ni perfectas ni inmutables, pero los afectados deben decidir tanto la dinámica como el programa del cambio cultural."

81. La experta subraya igualmente las diferencias crecientes, en términos de cultura, entre quien tiene acceso a la sociedad de conocimientos (empresas, gobiernos) y quien jamás lo tendrá. Se están erigiendo muros infranqueables que superan con mucho el simple criterio del nivel de vida (Ricardo Petrella trata este tema en un ensayo)<sup>3</sup>.

82. En el plano mundial, diferentes elementos de nuevas culturas o de contraculturas aparecen progresivamente, vinculados muy a menudo a la lucha contra la pobreza. Hasta se puede hablar de una diversidad de expresiones por voces subalternas o soterradas diversas que se oponen a la cultura de la "riqueza". Es importante observar que, a diferencia de una cultura monolítica, las culturas emergentes son dispares y plurales; JDRAD resume así las principales:

"El movimiento de la deuda en que participa activamente JDRAD; los movimientos ecológico y feminista, los movimientos indígenas (Chiapas muy en primer plano y Jharkhand que celebra su reciente adquisición de la calidad de Estado en la India), y la aparición de diversos programas y redes de la sociedad civil que han decidido asumir posiciones en Colonia, Seattle, Filadelfia, Kuala Lumpur o, en estos momentos, Praga. Estos grupos están contribuyendo a hacer presión sobre los límites del paradigma cultural, político y económico dominante. Están surgiendo nuevos valores que encuentran expresión en las políticas como demuestra el nuevo razonamiento de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y el reciente informe sobre el desarrollo del Banco Mundial".

83. La experta considera importante verificar el conocimiento que tienen los pobres de sus derechos y el ejercicio efectivo de estos derechos. Un estudio específico debería permitir verificar si ciertas legislaciones facilitan el acceso de los más pobres a las diversas jurisdicciones. Sería interesante igualmente, a juicio de la experta, descubrir los casos en que los necesitados han podido hacer valer sus derechos económicos, sociales y culturales en jurisdicciones nacionales (tribunales constitucionales u otros), regionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte Interamericana de Derechos Humanos) e internacionales (prever las consecuencias de la adopción de un protocolo adicional del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

---

<sup>3</sup> L'Éducation, victime de cinq pièges, Fides, octubre de 2000.

84. Numerosas publicaciones tratan la cuestión de la expresión de los más pobres. Varias organizaciones no gubernamentales se han ocupado de este tema, entre ellas el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo (Reaching the poorest) y Enda Inter-Arabe (La débrouille au féminin - Tunisie). El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola ha publicado un manual sobre la participación de los pobres en sus proyectos, que determina una metodología de consulta de las poblaciones rurales para planificar y elaborar proyectos, el papel de la comunidad local, la necesidad de reforzarla y el establecimiento de mecanismos de reconocimiento oficial de la importancia de los procedimientos de participación de los pobres.

85. Por último, el Banco Mundial, a través de la serie Voices of the Poor - Can anyone hear us?, acaba de publicar un análisis exhaustivo de más de 60.000 personas pobres de todos los continentes, encaminado a definir las cortapisas para su expresión y directrices útiles para analizar sus necesidades. Hasta la fecha, no se ha hecho ningún otro análisis tan amplio. La experta subraya la pertinencia del análisis a fondo de la situación de los pobres que viven en países en transición, en particular de los niños, que pudo llevar a cabo en Belarús.

86. Los más pobres deben expresarse sobre temas precisos, que habría que profundizar. Entre ellos figura la ordenación del espacio vital, en particular en las megalópolis (México). ¿Cómo se celebran consultas con los pobres y analfabetos? Un estudio específico de las técnicas de expresión de los más pobres, utilizado para la ordenación de los recursos en Europa, también podría compararse con las técnicas utilizadas en las grandes ciudades de América Latina: papel de las mujeres y los niños en las distintas opciones de ordenación, necesidades fundamentales de la población pobre, medios de diálogo con las instituciones, medios asignados para prácticas de participación (¿son suficientes? ¿cuáles son los procedimientos de seguimiento?).

87. La experta examinará el papel de la descentralización local como técnica de participación y expresión de la población pobre. Desde este punto de vista, analizará la evolución en algunos países, en particular Benin. La descentralización no funciona desde arriba hacia abajo cuando se quiere que surta efecto. Para que la descentralización tenga éxito, tiene que funcionar la comunicación entre poblaciones; por tanto, es necesario utilizar el sistema de comunicación que los pobres utilizan realmente. En Benin, es poco conocido el gobernador civil, pero todos saben quién es la encargada del agua.

88. Hay que definir igualmente el papel de las instancias descentralizadas en la comunicación con la población. Hay que darles un mandato preciso a este respecto. La importancia de la supervisión y de la transparencia de los gobiernos locales es, pues, esencial y es un tema que tratará el informe. La experta recuerda el gran interés de la Alianza de las Ciudades contra la Pobreza, iniciada por el PNUD, y la propuesta especialmente útil del Fondo Internacional de solidaridad con la iniciativa de la ciudad de Ginebra en este aspecto.

89. La expresión de los más pobres recuerda la imperiosa necesidad de expresión de las mujeres. En el informe se tratará esta problemática particular desde el punto de vista del derecho de sucesión de las mujeres, de su acceso a la propiedad (Grupo Jurídico Internacional de Derechos Humanos) y de la atención a sus necesidades en los procedimientos de participación, en particular en los procedimientos rurales, especialmente tradicionalistas y retrógrados. La experta quiere recordar, por ejemplo, la importancia del acceso al agua, inversión básica, de fundamental importancia para las mujeres de las zonas rurales. Diversas experiencias han demostrado que la excavación de pozos en algunas comunidades rurales africanas se considera

negativa para el poder masculino porque aumenta el tiempo de que disponen las mujeres. Por consiguiente, los hombres de las comunidades extremadamente pobres los envenenan o enducian. Las relaciones entre hombres y mujeres son sumamente violentas en las comunidades pobres como en el promedio de las sociedades.

90. En la fase preliminar de su informe, la experta independiente examinó la lucha contra la pobreza en Argelia, país que ya había estudiado en su último informe y que ha decidido dar prioridad a la extrema pobreza.

91. Por primera vez, Argelia ha celebrado una conferencia nacional de lucha contra la pobreza (octubre-noviembre de 2000). Las conclusiones de esa conferencia incluyen las grandes tendencias de la necesaria expresión de los pobres:

- a) Desarrollar la agricultura y la pesca, dos elementos esenciales;
- b) Mejorar la equidad en la atención de la salud;
- c) Asegurar la formación profesional y el empleo;
- d) Determinar los necesitados que tienen derecho a la vivienda;
- e) Integrar a los más pobres en el sistema de seguridad social;
- f) El éxito de las reformas depende del grado de transparencia del Estado.

92. Así, pues, la lucha contra la pobreza avanza muy favorablemente en Argelia. Conviene promover su reequipamiento estratégico, así como el establecimiento en el Ministerio de Finanzas de un verdadero presupuesto social transparente. Desde hace cinco años las ciudades argelinas han visto crecer su población y los beneficios presupuestarios derivados del petróleo podrían permitir reconstruir rápidamente la red de escuelas. Las experiencias de difusión por Internet entre los jóvenes, así como las estructuras de proximidad, han impresionado a la experta.

93. La experta no podrá examinar en el marco de su mandato las situaciones particulares de expresión de los pobres en el caso de conflictos, en particular entre grupos étnicos. Le parece importante, sin embargo, mencionarlas en su informe provisional porque crean sentimientos muy profundos de desesperación. La experta pudo conocer un caso extremo, que muestra el estado de pobreza absoluta de la población musulmana en Srebrenica, en noviembre de 2000. La peor situación es el aislamiento por el odio. Así, en Srebrenica, un anciano musulmán y su mujer (87 y 82 años) viven atemorizados en su casa, de 2 x 1,50 m, reconstruida con la asistencia de la Fuerza de Estabilización (Estados Unidos de América) en una colina en que todo fue destruido y sólo ha vuelto a instalarse la población serbia.

94. No obstante, la experta estudiará más a fondo, con la institución nacional de defensa de los derechos humanos de Bosnia y Herzegovina, la marcha de sus trabajos sobre la extrema pobreza y la población privada del disfrute de los derechos humanos.

95. La experta quiere conocer mejor la situación particular de la pobreza en los países en transición. A este respecto, proyecta visitar Rusia y ya puede señalar algunas observaciones hechas en Belarús, país frágil en que la pobreza puede aumentar, según el PNUD, si el FMI es

demasiado rígido (véase el capítulo IV). En este país en que los ministerios funcionan, los funcionarios asumen su cargo en nombre del Estado y la sociedad civil es muy activa (hay más de 2.900 organizaciones privadas), la experta se reunió con diversos tipos de población pobre en los orfanatos, así como en los hospitales próximos a la zona de Chernobyl. Belarús se dispone a revisar a sus instrumentos legislativos de lucha contra la pobreza por lo que respecta al paro, así como a las pensiones y la asistencia social. Los servicios sociales del Estado visitan a las familias extremadamente pobres.

96. Una gran corriente de migración de pobres procedentes de Asia pasa por Belarús. En ella se mezclan todas las nacionalidades en situación de tránsito ilegal. Según el PNUD, las categorías vulnerables de población en Belarús son las siguientes:

- a) Jubilados: con un nivel de vida muy bajo. Esta categoría incluye casos de hambre, depresión y alcoholismo.
- b) Familias separadas y niños internados en orfanatos porque su familia o su madre sola, o prostituta, es demasiado pobre.
- c) Etnias: aunque Belarús es un país muy tolerante en la materia, en estos momentos lo atraviesa la migración más importante desde hace varios siglos. (Los abjasios llegan indocumentados y sin hablar el idioma; los estudiantes procedentes de Uzbekistán, Tayikistán y otras antiguas repúblicas socialistas soviéticas, que antes hacían sus estudios en Rusia, intentan salir hacia Occidente.)
- d) Los romaníes o gitanos: muy pocas personas atienden a los romaníes. Las familias de gitanos a veces llegan de Tayikistán. Las mujeres se dedican a la mendicidad, los hombres trabajan en los mercados y en invierno no tienen la ropa adecuada.
- e) La prostitución aumenta cada vez más.

97. Según el informe del Banco Mundial (*Voices of the Poor*, pág. 125), las madres o los familiares confían muchos niños a instituciones del Estado en estos países en transición para que puedan comer bien y tener una vivienda digna. Los orfanatos de esta clase en Belarús están bien administrados, aunque con poca asistencia. Lo mismo cabe decir de la asistencia prestada a las personas con discapacidades.

98. Otros indicios muestran, sin embargo, una pobreza latente pero muy extendida: la mendicidad en las calles, incluso de niños, una importante prostitución, la falta de medicamentos en los hospitales pediátricos, muchos niños internados por abandono de los padres (alcoholismo o delincuencia). Desprovistos de estructuras, los gitanos piden limosna por las calles.

99. La experta preparó un cuestionario para sus reuniones con los más pobres, con objeto de determinar los componentes de la pobreza, el respeto de sus derechos, su conocimiento de esos derechos y, más concretamente, el contacto que tienen con otros pobres, la policía, la justicia, otras instituciones, el municipio y los servicios sociales. Durante cada misión, la experta determinará el proceso de expresión y tratará de definir las mejoras necesarias para que sea eficaz (véase el anexo IV).

## VI. CONCLUSIONES

100. En esta etapa del informe, la experta no quiere formular conclusiones en cuanto a las grandes líneas de la resolución 2000/12. Espera que los cuestionarios destinados a los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos permitan realizar, desde principios de 2001, un trabajo preciso y agradece la colaboración de los Estados Miembros.

101. La metodología de consulta con los más pobres se ajustará a la realidad de los Estados Miembros, a los factores estructurales o étnicos de los pobres y sus comunidades. Permitirá hacer recomendaciones sobre la forma de formular las necesidades de las comunidades pobres y el procedimiento para evaluar la respuesta a sus demandas.

102. La experta continuará el diálogo interactivo con el FMI (véase el capítulo IV) y el Banco Mundial acerca de la forma de integrar el respeto de los derechos humanos en su plan para reducir la pobreza (documento de estrategia de lucha contra la pobreza y servicio para el crecimiento y la lucha contra la pobreza).

103. Se ha insistido mucho en la importancia de la alianza mundial contra la pobreza. La movilización exige una acción sostenida y una larga formación, pero también momentos perceptibles de movilización exterior de toda la opinión pública. La experta recuerda la importancia del 17 de octubre y de la celebración del Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza. Las recomendaciones formuladas por la experta independiente deberían dar un fuerte impulso al desarrollo de esa jornada mundial, recordando la relación constante que existe entre la extrema pobreza y los derechos humanos como un todo indivisible.

104. En un momento en que la comunidad internacional, en nombre del realismo, se fija como objetivo reducir la pobreza, el paro o el analfabetismo "a la mitad", cabe recordar resueltamente que el único objetivo válido en la esfera de los derechos humanos es la universalidad: todos los derechos humanos para todos.

105. La estrategia propuesta en el informe se resume en cuatro etapas destinadas a determinar: a) el conocimiento de los derechos humanos por los propios pobres; b) la formación para combatir la pobreza; c) la utilización de la capacidad para organizarse y para combatir realmente la situación de pobreza; y d) la movilización necesaria (alianza mundial contra la pobreza).

Anexo I

CUESTIONARIO DIRIGIDO A LOS GOBIERNOS

Los derechos humanos y la extrema pobreza

En 1998, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar a la Sra. Anne-Marie Lizin experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Según el PNUD, la extrema pobreza (a menudo denominada pobreza absoluta) es la situación de una persona que carece de los medios necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias/nutricionales esenciales (PNUD, Superar la pobreza humana, 1999 y 2000). Desde entonces, la experta independiente ha sido invitada, de conformidad con las resoluciones sucesivas de la Comisión, a evaluar la interrelación existente entre la promoción y protección de los derechos humanos y la erradicación de la extrema pobreza, en particular mediante la identificación de las mejores prácticas nacionales e internacionales. En su resolución 2000/12, de 17 de abril de 2000, la Comisión pidió además a la experta independiente que examinase las estrategias de lucha contra la extrema pobreza y sus repercusiones sociales y que iniciase consultas, en particular con ocasión de sus misiones, con los más pobres y con las comunidades en que viven, sobre los medios de desarrollar su capacidad de expresión y de organización, y que asociase en este ejercicio a las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos (esta resolución puede consultarse en el sitio en la Red del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhcr.ch>).

Con el presente cuestionario, la experta independiente trata de integrar en su análisis las opiniones y experiencias recogidas de los principales interesados en la erradicación de la extrema pobreza, en particular de los gobiernos, las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales.

Agradeceríamos tengan a bien enviar sus respuestas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo (Palais Wilson, 52, rue de Pâquis, 1201 Ginebra; Fax: 00 41 2291790 10), a más tardar el 31 de enero de 2001.

1. ¿Existe en su país un plan de acción, un programa o una estrategia para combatir la pobreza? ¿Cuándo ha sido aprobado? ¿Cuándo se ha iniciado?
2. En el plan de acción, programa o estrategia de su país, ¿se trata por separado cada una de las esferas siguientes: alimentación, alojamiento, enseñanza, salud, propiedad de la tierra/posesión de bienes y medio ambiente?
3. Sírvase indicar ejemplos concretos de los objetivos en cada una de estas esferas.
4. En la estrategia o programa de su país para combatir la pobreza, ¿se prevén medidas de apoyo en favor de grupos particulares, como son las familias de bajos ingresos, las madres solteras, los discapacitados, las muchachas, los niños huérfanos, las personas de edad, las viudas, las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, las poblaciones autóctonas, etc.?

5. ¿Han participado los representantes de las colectividades locales en la elaboración y aplicación del plan de acción nacional de lucha contra la pobreza? ¿En qué medida? ¿Con qué presupuesto? ¿Reciben las autoridades locales una parte de los fondos nacionales/internacionales? ¿En qué proporción?
6. ¿Qué medidas se han adoptado para evaluar los progresos realizados para alcanzar los objetivos del Gobierno en materia de lucha contra la pobreza en cada uno de los aspectos antes mencionados?
7. ¿Cuáles son los principales obstáculos/dificultades que impiden la realización de los objetivos del plan?
8. ¿Cuáles son los mayores éxitos registrados hasta la fecha en la ejecución del plan de acción?
9. ¿Existen instituciones a nivel local (municipal) encargadas de combatir la extrema pobreza? En su país, ¿qué proporción de los cargos locales designados por elección proceden de sectores sumamente pobres? ¿Cómo se organizan, a nivel municipal, los contactos con las organizaciones no gubernamentales?
10. ¿Cuáles son las relaciones de su Gobierno con las principales organizaciones no gubernamentales que se ocupan del problema de la extrema pobreza y de los derechos humanos en materia de financiación, representación y reuniones de concertación en el territorio de su país? ¿Con qué periodicidad se mantienen contactos con las organizaciones no gubernamentales?
11. Los servicios de policía, ¿tienen acceso a asistentes sociales o a servicios de prevención? ¿Mantienen contactos con las asociaciones de defensa de los derechos de las personas sumamente pobres? ¿Existe una formación específica de la policía en estas cuestiones?
12. ¿Se fomenta la escolarización, en particular de las niñas de los sectores más pobres? ¿Qué medidas concretas se han adoptado, para los próximos cinco años, en favor de los niños procedentes de sectores sumamente pobres?
13. El registro civil ¿funciona debidamente? ¿Cuántas personas no declaradas calcula que se encuentran en el territorio nacional? ¿Pertenece esta categoría de personas a la categoría de los sumamente pobres?
14. ¿Qué presupuesto ha destinado su Gobierno, en 1999 y en 2000, a la lucha contra la pobreza? ¿Qué sumas ha recibido su Gobierno en 1999 y en 2000 del UNICEF, del PNUD, de la OMS? ¿En cuánto se estiman, en el caso de estos organismos especializados, las sumas recibidas por las organizaciones no gubernamentales que operan en el territorio nacional? ¿A quién se confían los programas de lucha contra la extrema pobreza?
15. ¿Cómo participan las comunidades pobres en la lucha contra la pobreza, en la elaboración o concepción de los programas, en la distribución presupuestaria, etc.?

16. Por lo que respecta a este último punto (distribución presupuestaria), ¿participan las comunidades pobres en la determinación de los presupuestos de lucha contra la pobreza y de los presupuestos para otras iniciativas? ¿Participan también en el establecimiento de prioridades por lo que respecta a las personas sumamente pobres, por zonas, por grupos étnicos, etc.?

Anexo II

CUESTIONARIO DIRIGIDO A LAS INSTITUCIONES NACIONALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

En 1998, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar a la Sra. Anne-Marie Lizin experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Según el PNUD, la extrema pobreza (a menudo denominada pobreza absoluta) es la situación de una persona que carece de los medios necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias/nutricionales esenciales (PNUD, Superar la pobreza humana, 1999 y 2000). Desde entonces, la experta independiente ha sido invitada, de conformidad con las resoluciones sucesivas de la Comisión, a evaluar la interrelación existente entre la promoción y protección de los derechos humanos y la erradicación de la extrema pobreza, en particular mediante la identificación de las mejores prácticas nacionales e internacionales. En su resolución 2000/12, de 17 de abril de 2000, la Comisión pidió además a la experta independiente que examinase las estrategias de lucha contra la extrema pobreza y sus repercusiones sociales y que iniciase consultas, en particular con ocasión de sus misiones, con los más pobres y con las comunidades en que viven, sobre los medios de desarrollar su capacidad de expresión y de organización, y que asociase en este ejercicio a las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos (esta resolución puede consultarse en el sitio en la Red del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhcr.ch>).

Con el presente cuestionario, la experta independiente trata de integrar en su análisis las opiniones y experiencias recogidas de los principales interesados en la erradicación de la extrema pobreza, en particular de los gobiernos, las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales.

Agradeceríamos tengan a bien enviar sus respuestas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo (Palais Wilson, 52, rue de Pâquis, 1201 Ginebra; Fax: 00 41 2291790 10), a más tardar el 31 de enero de 2001.

1. ¿Están representadas en su institución las comunidades pobres?
2. ¿Qué posibilidades ofrece su institución a las personas que viven en la extrema pobreza o a sus representantes de participar en la adopción de decisiones?
3. ¿Desempeña su institución un papel concreto en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales y, más particularmente, en la lucha contra la pobreza?
4. ¿Puede darnos algunos ejemplos concretos, en particular por lo que respecta a la alimentación, la vivienda, la salud, la enseñanza, el medio ambiente y la propiedad de la tierra?

5. ¿Ha lanzado su institución alguna campaña de información y sensibilización con el fin de erradicar la pobreza? En caso afirmativo ¿Cómo lleva a cabo su institución esta campaña? Sírvase dar algunos ejemplos.
6. ¿Cómo desempeña su institución su papel de asesoramiento y asistencia en el marco de las iniciativas para combatir la pobreza adoptadas por el Gobierno?
7. ¿Cuáles son sus relaciones con los responsables de la aplicación de las leyes y las fuerzas de seguridad por lo que respecta a las comunidades de su país que viven en la pobreza? Sírvase dar algunos ejemplos.
8. ¿Cómo se administra la justicia, a su juicio, por lo que respecta a los sectores más pobres de la población?
  - a) ¿Qué posibilidades tienen los pobres de acceder a la justicia?
  - b) ¿Qué obstáculos impiden a los pobres acceder a la justicia?
  - c) ¿Existe algún mecanismo (por ejemplo, acción positiva, asistencia financiera, asistencia judicial) que permita a los pobres acceder a la justicia?
  - d) ¿Cómo ayuda su institución a los pobres para que puedan acceder a la justicia?
9. ¿Mantiene su institución contactos con los parlamentarios, las organizaciones de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales por lo que respecta a los derechos fundamentales de las personas que viven en la extrema pobreza?
  - a) ¿Qué formas revisten estos contactos o esta cooperación?
  - b) ¿Cuáles son los resultados?
10. ¿Cómo evaluaría la acción que lleva a cabo su institución para mejorar la situación de las personas sumamente pobres y darles una posibilidad de expresarse?
  - a) Muy eficaz ( )
  - b) Eficaz ( )
  - c) Bastante eficaz ( )
  - d) Ineficaz ( )
11. ¿Existen en su país ejemplos de prácticas eficaces o de experiencias con éxito para atenuar la pobreza que su institución desee compartir con otros países?
12. ¿Cómo ve su institución una ampliación de sus responsabilidades como institución nacional de defensa de los derechos humanos que trabaja para erradicar la extrema pobreza? ¿Esperan algún progreso en este sentido a mediano y a largo plazo?

Anexo III

CUESTIONARIO DIRIGIDO A LAS ORGANIZACIONES  
NO GUBERNAMENTALES

Los derechos humanos y la extrema pobreza

En 1998, la Comisión de Derechos Humanos decidió nombrar a la Sra. Anne-Marie Lizin experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza. Según el PNUD, la extrema pobreza (a menudo denominada pobreza absoluta) es la situación de una persona que carece de los medios necesarios para satisfacer sus necesidades alimentarias/nutricionales esenciales (PNUD, Superar la pobreza humana, 1999 y 2000). Desde entonces, la experta independiente ha sido invitada, de conformidad con las resoluciones sucesivas de la Comisión, a evaluar la interrelación existente entre la promoción y protección de los derechos humanos y la erradicación de la extrema pobreza, en particular mediante la identificación de las mejores prácticas nacionales e internacionales. En su resolución 2000/12, de 17 de abril de 2000, la Comisión pidió además a la experta independiente que examinase las estrategias de lucha contra la extrema pobreza y sus repercusiones sociales y que iniciase consultas, en particular con ocasión de sus misiones, con los más pobres y con las comunidades en que viven, sobre los medios de desarrollar su capacidad de expresión y de organización, y que asociase en este ejercicio a las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos (esta resolución puede consultarse en el sitio en la Red del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: <http://www.unhcr.ch>).

Con el presente cuestionario, la experta independiente trata de integrar en su análisis las opiniones y experiencias recogidos de los principales interesados en la erradicación de la extrema pobreza, en particular de los gobiernos, las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos y las organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se ruega a las organizaciones no gubernamentales que en su trabajo prestan especial atención a la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, la propiedad de la tierra/la posesión de bienes, o a la pobreza y las preocupaciones ambientales, que, al responder a este cuestionario, faciliten detalles sobre su esfera de especialización, en particular por lo que respecta a la última pregunta.

Agradeceríamos tengan a bien enviar sus respuestas a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo (Palais Wilson, 52, rue de Pâquis, 1201 Ginebra; Fax: 00 41 2291790 10), a más tardar el 31 de enero de 2001.

1. ¿Cómo describiría las relaciones entre su organización no gubernamental y el Estado (los Estados)? ¿Contribuye el Estado al desarrollo de los diversos elementos de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales?
2. ¿Cómo se determinan las necesidades de las poblaciones sumamente pobres? Sírvase dar detalles, por países, según la experiencia de su organización.

3. ¿Cuál es la composición de su Consejo de Administración? ¿Están representadas en su organización no gubernamental personas sumamente pobres?
4. ¿Cuáles son las características de los pobres a las que presta ayuda su organización? ¿Se trata de nacionales, de discapacitados, de personas pertenecientes a grupos étnicos, de extranjeros? ¿Podría describirnos en términos precisos los interlocutores de su organización no gubernamental?
5. ¿Qué criterio o criterios se utilizan para seleccionar los grupos de población que reciben su asistencia?
6. ¿En qué forma pueden los pobres expresar sus necesidades a su organización? ¿Cómo pueden dirigirse a las autoridades locales? ¿Cómo pueden expresarse las mujeres más pobres? ¿Pertenece estas mujeres a agrupaciones o disponen de canales de expresión específicamente femeninos?
7. ¿En qué forma llega la asistencia a los más necesitados? Sírvase dar detalles de las sumas recibidas en 1999-2000 del Estado (de los Estados), del PNUD, del UNICEF, de la OMS.
8. ¿Qué iniciativas se han adoptado para que los pobres participen en las decisiones de su organización?
9. ¿Mantiene su organización contactos con las autoridades locales? ¿Qué autoridades y en qué momento? ¿Está su organización no gubernamental organizada a nivel local? ¿Desde cuándo?
10. ¿Encuentra su organización una actitud hostil por parte de la policía, del ejército? ¿En qué ocasiones?
11. ¿Qué contactos mantiene su organización con los responsables de la enseñanza? ¿Lleva a cabo su organización alguna acción concreta en favor de la escolarización de las niñas?
12. A juicio de su organización, ¿qué objetivo debería tener una estrategia local, nacional, regional e internacional eficaz de promoción y protección de los derechos fundamentales de las personas sumamente pobres?
  - a) ¿La educación?
  - b) ¿La salud?
  - c) ¿La vivienda?
  - d) ¿La alimentación?
  - e) ¿La adquisición y conservación de tierras, de bienes y de una vivienda?
  - f) ¿Un medio ambiente seguro y sano?

Anexo IV

CUESTIONARIO UTILIZADO POR LA EXPERTA INDEPENDIENTE  
EN SUS ENTREVISTAS CON LOS MÁS NECESITADOS

¿Qué suma considera necesaria para su "supervivencia"?

Al día ..... A la semana .....Al mes .....

¿Cuáles son sus ingresos?

Al día ..... A la semana .....Al mes .....

¿De quién recibe estos ingresos?

De una institución De la Iglesia De la familia De amigos Del trabajo De la mendicidad

Otros medios

.....

¿Cuántas personas componen su familia?

..... entre ellos ..... niños

Los niños ¿van a la escuela? ..... SÍ - NO

¿Tiene un trabajo? ..... SÍ - NO

¿Vive la familia únicamente de sus ingresos? ..... SÍ - NO

Si la respuesta es no, ¿cuáles son los otros ingresos de la familia?

.....

¿Cuál es el destino prioritario de sus ingresos?

Vivienda Alimentación Atención médica Familia Otros

Durante la semana, ¿con quién habla?

Una institución La Iglesia La familia Los amigos Grupos Escuelas

Otros .....

¿Forma parte de alguna agrupación? ¿De un sindicato? ¿De un grupo político?.....SÍ - NO

¿Cuál es su alimentación?.....

¿Dónde la encuentra?

Una institución    La Iglesia    La familia    Los amigos    El trabajo    La mendicidad  
Orfanato            La escuela    Las agrupaciones

¿Otros medios? .....

¿Sabe leer? .....SÍ - NO

¿Lee? .....SÍ - NO

¿Dónde se aloja? ¿Dónde duerme?

Una institución    La Iglesia    La familia    Los amigos    El trabajo    La escuela  
Agrupaciones    En casa    En la calle

¿Cuántas veces puede lavarse?

... veces al día    ... a la semana    ... al mes

¿Le han insultado o maltratado?.....SÍ - NO

¿Quién?

La policía    Su familia    Otros pobres    La gente de la calle    Otros tipos de personas

¿Tiene medios de defenderse?.....SÍ - NO

¿Mantiene alguna relación con algún servicio público?

... veces al día    ... veces a la semana    ... veces al mes    Nunca

¿Mantiene alguna relación con la policía?.....SÍ - NO

Si mantiene alguna relación con la policía, ¿cuántas veces?

... al día    ... a la semana    ... al mes

¿Ha estado en prisión?.....SÍ - NO

¿Va al hospital?.....SÍ - NO

¿Quién paga sus gastos médicos?

Medicina gratuita    Su familia    Amigos    Sus ingresos

Otros.....

¿Va a la mezquita?.....SÍ - NO

¿A la escuela?.....SÍ - NO

¿A la iglesia?.....SÍ - NO

¿Al templo?.....SÍ - NO

¿A otro lugar?.....SÍ - NO

¿Tiene algún amigo? ¿amigos?.....SÍ - NO

Su amigo ¿le ayuda a encontrar

- alimentos?.....SÍ - NO

- un alojamiento?.....SÍ - NO

- medios de subsistencia?.....SÍ - NO

¿Quién es?      Hombre      Mujer      Niño

¿Qué edad tiene?

Menos de 10 años      De 10 a 20 años      De 30 a 50 años      Más de 50 años

Cuestionario realizado el .....

En.....

País.....

-----