



Asamblea General

Distr. general
4 de agosto de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
Cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

La extrema pobreza y los derechos humanos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General el informe presentado por la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, de conformidad con la resolución 17/13 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/66/150.



Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos analiza varias leyes, reglamentaciones y prácticas por las que se castiga, segrega y controla a las personas que viven en la pobreza y se socava su autonomía. En los últimos tres decenios se han adoptado medidas de esa naturaleza cada vez con mayor frecuencia, tendencia que en los últimos años se ha intensificado debido a la crisis económica y financiera hasta representar en la actualidad una grave amenaza para el goce de los derechos humanos por las personas en situación de pobreza.

Las formas en que los Estados y las fuerzas sociales penalizan a las personas que viven en la pobreza están interconectadas y son de carácter multidimensional, razón por la que no es posible analizarlas aisladamente. A los efectos del presente informe, la Relatora Especial establece las siguientes cuatro esferas de preocupación: a) las leyes, reglamentación y prácticas que de manera indebida imponen límites a los comportamientos de subsistencia en espacios públicos de las personas que viven en la pobreza; b) las reglamentaciones y medidas de planificación urbana relacionadas con el aburguesamiento y la privatización de los espacios públicos que afectan de manera desproporcionada a las personas que viven en la pobreza; c) requisitos y condiciones para regular el acceso a los servicios públicos y las prestaciones sociales que tienen injerencia en la autonomía, la privacidad y la vida familiar de las personas en situación de pobreza; y d) el recurso excesivo y arbitrario a la detención y el encarcelamiento que plantea una amenaza para la libertad y la seguridad personal de quienes viven en la pobreza.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. Realidades de la pobreza: estigmatización, discriminación, penalización y exclusión	5
III. Marco internacional de derechos humanos	7
A. Igualdad y no discriminación.....	7
B. Restricciones legítimas a los derechos humanos	8
C. Derecho a participar en la adopción de decisiones.....	9
D. Privatización y obligaciones del Estado	10
IV. Medidas de penalización con efectos adversos para el disfrute de los derechos humanos ..	10
A. Leyes, reglamentaciones y prácticas que restringen formas de comportamiento en los espacios públicos de las personas que viven en la pobreza.....	11
B. Reglamentaciones y medidas de planificación urbana.....	15
C. Requisitos y condiciones para regular el acceso a los servicios públicos y las prestaciones sociales.....	16
D. Recurso excesivo y arbitrario a la detención y el encarcelamiento.....	21
V. Conclusiones y recomendaciones.....	23

I. Introducción

1. La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, presenta este informe de conformidad con la resolución 17/13 del Consejo de Derechos Humanos. En el informe se examinan varias leyes, reglamentaciones y prácticas, cada vez más comunes en los países desarrollados y en los países en desarrollo, por las que se castiga, segrega y controla a las personas que viven en la pobreza y se socava su autonomía.

2. En el informe se han aprovechado las ponencias presentadas y las opiniones formuladas en una reunión internacional de expertos, organizada por el Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos en Ginebra, los días 17 y 18 de marzo de 2011, que congregó a expertos en derechos humanos, académicos, miembros de la sociedad civil y representantes de entidades de las Naciones Unidas procedentes de todas las regiones, que sin excepción hicieron valiosas aportaciones al informe de la Relatora Especial¹.

3. En el informe se emplea la expresión “medidas de penalización” para referirse en general a las políticas, leyes y reglamentaciones administrativas por las que se castiga, segrega y controla a las personas que viven en la pobreza y se socava su autonomía. Estas medidas no son homogéneas en su diseño ni en sus efectos; por el contrario, sus objetivos y repercusiones son muy diversos, dependiendo de las regiones, los Estados, las provincias y los municipios. Algunas dan lugar a la penalización directa, el procesamiento y el encarcelamiento de las personas que viven en la pobreza, mientras que con otras se reglamentan y controlan en exceso distintos aspectos de la vida de esas personas. Ciertas medidas tienen efectos punitivos, como la imposición de fuertes multas, la pérdida de la custodia de los hijos, la pérdida del derecho a recibir prestaciones sociales y la vulneración de los derechos a la privacidad y la autonomía. Algunas están orientadas de forma expresa hacia las personas en situación de pobreza, mientras que otras consisten en leyes, políticas y prácticas neutrales que, aunque dirigidas a toda la población, surten un efecto desproporcionado en quienes viven en la pobreza.

4. En el informe se analizan algunas de estas medidas con el fin de demostrar sus consecuencias para el goce de los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Se explica de qué manera son el resultado de prejuicios y estereotipos muy arraigados que han influido en las políticas públicas. Se pone de relieve que sus efectos negativos se superponen y se refuerzan mutuamente, y que con ello se exagera y perpetúa la pobreza. En el informe se aplica un marco de derechos humanos para demostrar que, si bien la pobreza puede no ser en sí misma una violación de los derechos humanos, las acciones u omisiones de los Estados que son causa de la pobreza, la exacerbaban o la perpetúan, equivalen a violaciones de los derechos humanos. En este contexto, las medidas de penalización representan una grave amenaza para la observancia de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

¹ Se puede obtener más información sobre la reunión en www.ichrp.org/en/projects/162.

II. Realidades de la pobreza: estigmatización, discriminación, penalización y exclusión

5. Los Estados han reconocido desde hace mucho tiempo que la pobreza es una condición humana compleja que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales². La pobreza no es una elección autónoma, sino más bien una situación multifacética de la que puede ser difícil, si no imposible, escapar sin ayuda. Las personas que viven en la pobreza no son culpables de su situación; en consecuencia, los Estados no deben castigarlas o penalizarlas por ello. Deben adoptar, en cambio, medidas y políticas de amplio alcance concebidas para eliminar las condiciones que son causa de la pobreza, la exacerban o la perpetúan, y asegurar la realización de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de quienes viven en la pobreza.

6. Las políticas de penalización denotan un profundo malentendido de las realidades de la existencia de los más pobres y vulnerables, y el desconocimiento de la discriminación generalizada y de las desventajas que se refuerzan mutuamente que padecen esas personas.

7. Las medidas de penalización responden a estereotipos discriminatorios conforme a los cuales se da por hecho que las personas en situación de pobreza son perezosas, irresponsables, indiferentes a la salud y educación de sus hijos, deshonestas, que no merecen asistencia e incluso son delincuentes. A menudo se les representa como responsables de su propio infortunio, con posibilidades de remediar su situación con solo esforzarse más. Estos prejuicios y estereotipos se suelen reafirmar en los reportajes sesgados y sensacionalistas de los medios de comunicación que apuntan en particular a las personas que viven en la pobreza y son víctimas de múltiples formas de discriminación, como las madres solteras, las minorías étnicas, los indígenas y los migrantes. Actitudes como las descritas están tan arraigadas que informan las políticas públicas y no permiten que los responsables de formularlas hagan frente a los factores sistémicos que impiden que las personas que viven en la pobreza superen su situación.

8. Como consecuencia de la discriminación y el estigma que padecen, esas personas llegan a sentir temor e incluso hostilidad hacia las autoridades públicas, y confían poco en las instituciones que deberían proporcionarles asistencia. Con demasiada frecuencia, reciben un trato irrespetuoso y condescendiente de los encargados de formular políticas, funcionarios públicos, trabajadores sociales, agentes del orden, profesores y prestadores de servicios de salud, que no siempre reconocen y apoyan los esfuerzos de las personas que viven en la pobreza por mejorar su existencia.

9. La estigmatización y las actitudes prejuiciosas generan un sentimiento de vergüenza, que desalienta a las personas que viven en la pobreza a acercarse a los funcionarios públicos en busca del apoyo que requieren. Para no exponerse a una discriminación social mayor aún mediante el acceso a servicios que la sociedad estigmatiza, puede que esas personas se abstengan de reclamar derechos como los vales o subvenciones para alimentos, el acceso a la vivienda pública o la atención

² E/C.12/2001/10, párr. 8.

gratuita en clínicas de salud. Así se acentúa su segregación y exclusión y se refuerza el círculo vicioso que perpetúa la pobreza por generaciones.

10. En todos los países, sean desarrollados o en desarrollo, los más pobres y excluidos están en constante desventaja en sus relaciones con las autoridades del Estado como consecuencia de las divisiones sociales históricas y las estructuras de poder. Por efecto de las asimetrías del poder, las personas que viven en la pobreza no pueden exigir derechos ni protestar por la violación de esos derechos. Es posible que enfrenten obstáculos para comunicarse con las autoridades por ser analfabetas, por falta de información o por barreras lingüísticas, situación que se agudiza en particular en el caso de los migrantes, los pueblos indígenas, las minorías étnicas y las personas con discapacidad. Es menos probable, por consiguiente, que conozcan y entiendan sus derechos o que denuncien vulneraciones o abusos.

11. En este sentido, las mujeres son más vulnerables a las medidas de penalización. A causa de la discriminación estructural, las mujeres están menos representadas en las estructuras de poder y, por ende, en su trato con las autoridades del Estado se ven en una situación de desventaja desproporcionada y son menores sus posibilidades de reclamar sus derechos. Las medidas de penalización a menudo acarrear consecuencias más onerosas para las mujeres que para los hombres, puesto que están excesivamente representadas entre la población pobre, tienen menos acceso a la educación, el empleo y los recursos económicos y asumen la carga principal del cuidado de la familia y el trabajo doméstico.

12. Un obstáculo importante para romper este ciclo de penalización y pobreza es la incapacidad de las personas en situación de pobreza de tener acceso a la asistencia jurídica, ya que no están en condiciones de sufragar una representación jurídica privada y no siempre hay asistencia letrada, o es inadecuada. Sin acceso a una asistencia jurídica competente y amplia, los más pobres y excluidos ocupan una posición todavía más desfavorable en sus tratos con las autoridades, no solo cuando enfrentan una acusación de carácter penal, sino también en procesos administrativos como en casos de protección del niño, fraudes cometidos en relación con las prestaciones o procedimientos de desalojo e inmigración.

13. Cuando las personas que viven en la pobreza carecen de acceso a la representación o asesoría legales, en particular en circunstancias en que desconocen la complejidad del lenguaje jurídico, es más probable que reciban y acepten un trato injusto o desigual. Hay mayores probabilidades de que resulten perjudicadas por la corrupción o se les pida el pago de un soborno, que permanezcan detenidas por períodos más prolongados y, si enfrentan un juicio, que sean declaradas culpables. Aun en el caso de que exista asistencia jurídica, la discriminación y las barreras lingüísticas son obstáculos poderosos cuando se busca el acceso a la justicia y a la reparación.

III. Marco internacional de derechos humanos

A. Igualdad y no discriminación

14. La no discriminación y la igualdad son elementos básicos del marco normativo internacional de derechos humanos³. Conforme a estos principios, todas las personas en igualdad de circunstancias deben ser tratadas por igual en la ley y la práctica. Según las normas de derechos humanos, no toda distinción o diferencia de trato equivale a discriminación. Una distinción es compatible con el principio de igualdad si tiene un objetivo y una justificación razonable; aspira a un fin legítimo y existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin buscado⁴. Así pues, un trato diferenciado (distinción, exclusión, restricción o preferencia) de las personas que viven en la pobreza debe cumplir los criterios mencionados para ser justificable con arreglo a las normas de derechos humanos.

15. Además, no se consideran discriminatorias ciertas formas de trato preferencial que sean medidas de acción afirmativa adoptadas para beneficiar a grupos vulnerables y desfavorecidos, porque están concebidas para “reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*”, y alientan el disfrute de derechos en pie de igualdad⁵. Por consiguiente, las medidas de acción afirmativa en favor de las personas en situación de pobreza cuyo propósito sea corregir los desequilibrios sociales y económicos no solo están permitidas, sino que su adopción es obligatoria para los Estados con arreglo a las normas de derechos humanos. Hay discriminación únicamente cuando la diferencia de trato carece de fin legítimo o si no existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin que se ha de alcanzar.

16. Una intención discriminatoria no es un elemento necesario de la discriminación⁶. Por consiguiente, toda medida que tenga por objeto o como resultado anular o menoscabar el disfrute de los derechos humanos en pie de igualdad constituye una violación de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos.

³ Véase, por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 y 26; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 2; la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2; la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 5.

⁴ Véase, por ejemplo, la Observación general núm. 20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Observación general núm. 18 del Comité de Derechos Humanos; la Observación general núm. 14 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el asunto *Marckx contra Bélgica* del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, solicitud núm. 6833/74, decisión de 13 de junio de 1979, párr. 33; la opinión consultiva núm. 4 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre las enmiendas propuestas a las disposiciones de la Constitución de Costa Rica sobre la naturalización, OC-4/84, de 19 de enero de 1984, párr. 57.

⁵ Observación general núm. 20, párr. 8, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁶ Observación general núm. 20, párrs. 5, 10 y 12, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Observación general núm. 18, párr. 9, del Comité de Derechos Humanos; Recomendación general núm. 14, párr. 1, del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; Recomendación general núm. 28, párr. 16, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

17. El elemento común que unifica las medidas de penalización examinadas en el presente informe es su incapacidad de satisfacer en grado suficiente esos criterios. Todas ellas constituyen discriminación directa o indirecta de las personas que viven en la pobreza y tienen como resultado anular o menoscabar el goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales.

18. La discriminación está prohibida por varios motivos enumerados, entre los cuales figuran la posición económica y social, como lo da a entender la frase “cualquier otra condición social”, que se incluye como motivo de discriminación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁷. Las medidas de penalización están dirigidas a las personas que por sus ingresos, apariencia, modo de hablar, domicilio o necesidades se les identifica como pobres. Es por ello que tales medidas claramente constituyen discriminación basada en la condición económica y social.

B. Restricciones legítimas a los derechos humanos

19. Las normas de derechos humanos autorizan a los Estados a limitar algunos derechos, sobre la base de que las limitaciones están justificadas en interés de la seguridad pública, la seguridad nacional o el orden público; la salud pública; o la protección de los derechos y las libertades de los demás. Para que una limitación sea legítima conforme a las normas de derechos humanos, debe respetar varias salvaguardias: estar “prescrita por la ley”, ser “compatible con la naturaleza de estos derechos”, “únicamente con los fines de promover el bienestar general” y “necesaria en una sociedad democrática”⁸. Las limitaciones permisibles también deben acatar los principios generales de las normas de derechos humanos y, por consiguiente, deben ser no discriminatorias, razonables y proporcionales⁹. El acatamiento de esos principios exige, por ejemplo, que toda medida restrictiva sea el medio apropiado de alcanzar el fin buscado, y que las limitaciones no sean más rigurosas de lo necesario para el logro de ese fin.

20. Habida cuenta de que el objetivo primordial del marco de derechos humanos es proteger los derechos de las personas más que permitir al Estado la imposición de limitaciones, incumbe a los Estados la carga de probar que las restricciones impuestas al ejercicio de los derechos de las personas que viven en la pobreza

⁷ En su jurisprudencia, el Comité de Derechos Humanos ha reiterado que la lista de motivos de discriminación no es exhaustiva y que la frase “cualquier otra condición social” no está sujeta a una sola interpretación. Véase también la Observación general núm. 20, párr. 35, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos se incluye de manera expresa la condición económica y social entre los motivos de discriminación. Otros motivos prohibidos de discriminación, como “la posición económica” e incluso “el origen social”, también pueden ser pertinentes al abordar cuestiones relacionadas con la pobreza.

⁸ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 18, 19, 21 y 22; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 4; Carta Social Europea, art. 31.1; Protocolo de San Salvador, art. 5. En otros documentos se ha abordado de manera exhaustiva el contenido de estas prescripciones. Véanse, por ejemplo, los Principios de Siracusa sobre las disposiciones de limitación y derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (E/CN.4/1985/4, anexo) y los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/CN.4/1987/17, anexo).

⁹ Véanse los principios 10 y 16 de los Principios de Siracusa y el principio 60 de los Principios de Limburg (nota 8 *supra*).

cumplen todos esos criterios y son, por ende, legítimas, razonables y guardan proporción con el fin buscado. Las restricciones que no se ajusten a esos criterios constituyen una violación de las normas de derechos humanos.

21. Los Estados recurren con frecuencia a las limitaciones permisibles enumeradas para justificar la adopción de medidas de penalización. Sin embargo, en la práctica, se combinan diversos factores en los motivos que las impulsan. Algunas medidas tienen por objeto eliminar toda imagen de pobreza, como cuando se retira a las personas sin hogar y a los mendigos de los centros urbanos para embellecer la ciudad y atraer inversiones y desarrollo. Otras medidas se justifican como necesarias para llegar hasta los pobres que “merecen ayuda”, o para satisfacer a quienes critican las políticas sociales “indulgentes” y así ganar apoyo político en favor de una iniciativa. Desde una perspectiva de derechos humanos, es preciso analizar con cautela estas justificaciones para evaluar si la medida de penalización persigue o no un fin legítimo con arreglo a las normas de derechos humanos y si guarda o no proporción con ese fin. Los Estados no deben imponer más medidas restrictivas que las necesarias para el logro del propósito de la limitación.

22. Se deberá prestar particular atención a las justificaciones económicas de las medidas de penalización. Las razones económicas no solo están fuera del ámbito de las limitaciones permisibles en virtud de las normas de derechos humanos, sino que además contradicen la realidad de que la aplicación de las medidas de penalización es en extremo costosa. Para aplicar estas medidas se requiere contar con un mayor número de agentes del orden y de personal de los servicios públicos; aumentar el número de funcionarios en el sistema de justicia penal; y efectuar importantes desembolsos en concepto de procedimientos de control administrativo, como la comprobación de los medios de vida y la vigilancia de las prestaciones.

23. En muchos casos, el costo del empleo de medidas reactivas de penalización es muy superior a los costos en que se incurriría para enfrentar las causas profundas de la pobreza y la exclusión. Si los recursos destinados a las actividades de control, vigilancia y detención se invirtieran en cambio en enfrentar las causas de la pobreza y mejorar el acceso a los servicios públicos, incluida la vivienda social, los Estados podrían lograr una mejora espectacular de la situación de las personas que viven en la pobreza y asegurar que el máximo de los recursos disponibles se dedicaran a intensificar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁰.

C. Derecho a participar en la adopción de decisiones

24. El diseño y aplicación de las medidas de penalización invariablemente se lleva a cabo sin que medie ningún diálogo significativo con las personas que viven en la pobreza. Casi siempre se pasan por alto sus experiencias y necesidades, lo que refuerza su sentimiento de impotencia. De ahí que asegurar su derecho a una participación efectiva y significativa en el proceso de adopción de decisiones sea un requisito indispensable para la eliminación de la discriminación y la pobreza.

25. Un enfoque de derechos humanos para la erradicación de la pobreza estipula una participación libre, informada y significativa de las personas en situación de pobreza en todas las etapas del diseño, aplicación y supervisión de las políticas que las afectan. Una participación genuina no deberá entenderse solo como una

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.1.

afirmación del derecho de todas las personas y grupos a participar en la dirección de los asuntos públicos¹¹, sino también como un aspecto decisivo de la solución de la pobreza y la exclusión social. El empoderamiento de las personas que viven en la pobreza mediante esa forma de participación es además un medio de promover la inclusión social y asegurar que las políticas públicas estén diseñadas para satisfacer las necesidades particulares de los segmentos más pobres de la sociedad.

D. Privatización y obligaciones del Estado

26. En todos los países desarrollados y en desarrollo, se manifiesta una clara tendencia hacia la privatización y la contratación externa de algunas actividades cuya realización ha correspondido tradicionalmente al Estado. Aunque la privatización puede disminuir los costos, aumentar la eficiencia y, por consiguiente, mejorar la prestación de servicios, también puede levantar obstáculos importantes al acceso de los más pobres y vulnerables a los servicios públicos. Cuando los Estados entregan la administración de los sistemas de bienestar, salud y vivienda y de los centros de detención a entidades privadas que buscan obtener un beneficio económico y que tal vez no estén sujetas a una debida supervisión y control por parte del poder público, ponen en peligro la capacidad de las personas para tener acceso a los servicios necesarios y crean incentivos que podrían producir efectos perjudiciales en las personas que viven en la pobreza. Sin mecanismos para asegurar la rendición de cuentas y la transparencia, es posible que las entidades privadas den mayor prioridad a los beneficios que a las personas y no sean responsables de sus propios fracasos.

27. Los Estados no deben considerar que la privatización es un medio para que puedan evadir sus responsabilidades en materia de derechos humanos. Las normas internacionales de derechos humanos no restringen la privatización de los servicios públicos; estipulan, no obstante, que cuando se subcontratan empresas privadas para la prestación de servicios públicos, los Estados siguen siendo responsables de garantizar su calidad, asequibilidad y cobertura y tiene la obligación de proteger a las personas contra los abusos cometidos por esas empresas¹².

IV. Medidas de penalización con efectos adversos para el disfrute de los derechos humanos

28. En la presente sección se esbozan algunos ejemplos de las consecuencias de las medidas de penalización para el disfrute de varios derechos humanos, con el fin de demostrar las múltiples ramificaciones complejas e interrelacionadas que esas medidas tienen para las personas que viven en la pobreza.

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

¹² Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A. Leyes, reglamentaciones y prácticas que restringen formas de comportamiento en los espacios públicos de las personas que viven en la pobreza

29. Es cada vez más frecuente que los Estados apliquen leyes, reglamentaciones y prácticas para limitar el comportamiento, los actos y los movimientos de las personas en los espacios públicos, que dificultan mucho la vida y los medios de subsistencia de quienes viven en la pobreza. Esas medidas muestran importantes diferencias según el Estado y el territorio en que se apliquen, pero su denominador común es la penalización de actos y comportamientos considerados “indeseables” o contrarios a la tranquilidad de los espacios públicos. Para justificarlas, los Estados clasifican los comportamientos prohibidos como peligrosos o bien opuestos a la seguridad pública o al orden público, como una alteración de las actividades normales a las que están destinados los espacios públicos, o contrarios a las imágenes e ideas preconcebidas que las autoridades pretenden relacionar con esos lugares¹³.

30. Las medidas penales o reglamentarias (por ejemplo, las órdenes), con arreglo a las cuales el vagabundeo y la mendicidad son considerados actos contrarios a la ley, se vuelven cada vez más comunes en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Estas leyes adoptan diferentes formas, desde las que prohíben pedir dinero en todos los espacios públicos, hasta las que prohíben la mendicidad en horas de la noche o de “manera agresiva”¹⁴. Algunas de ellas tienen un amplio campo de aplicación que abarca la realización de cualquier actividad por la que se pudiera pedir dinero, como actuar o bailar, o mostrar una herida o deformidad. En algunos Estados, es ilegal incluso que una persona se encuentre en un lugar público sin contar con medios visibles de subsistencia, porque es probable que la mendicidad sea su forma de vida¹⁵.

31. Es obvio que estas leyes y reglamentaciones surten un efecto desproporcionado en las personas que viven en la pobreza. Si no pueden tener acceso a un apoyo y asistencia suficientes del Estado, es posible que su única opción para subsistir sea mendigar. Castigarlas por sus actos en circunstancias en que no tienen ningún otro medio de supervivencia es a todas luces una medida punitiva fuera de proporción.

32. La prohibición de la mendicidad y el vagabundeo representa una violación grave de los principios de igualdad y no discriminación¹⁶. Esas medidas otorgan a las fuerzas del orden una amplia discreción para aplicarlas e intensifican la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza al hostigamiento y la violencia. Solo sirven para contribuir a que se perpetúen las actitudes discriminatorias de la sociedad hacia sus miembros más pobres y vulnerables.

33. Cada vez con mayor frecuencia, los Estados también penalizan ciertos comportamientos y actos que van vinculados al hecho de vivir en la calle, como

¹³ Antonio Tossi, “Homelessness and the control of public space: criminalizing the poor?”, *European Journal of Homelessness*, vol. 1 (diciembre de 2007), pág. 226.

¹⁴ Véase, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de seguridad de la vía pública, de 1999 (Ontario (Canadá)); el artículo 2.1 de la Ley de seguridad de la vía pública, de 2004 (Columbia Británica (Canadá)); y el artículo 3 de la Ley contra el vagabundeo, de 1824 (Reino Unido).

¹⁵ Artículo 2.1 de la Ley de Bombay (prevención de la mendicidad) de 1959.

¹⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 26.

dormir, sentarse, acostarse, tirar basura, alojarse, acampar o almacenar objetos personales en espacios públicos; embriagarse en lugares públicos; orinar en público; o cruzar la calle imprudentemente¹⁷. Estas reglamentaciones suelen estar redactadas en términos poco precisos, de manera que los organismos del orden disponen de amplia discreción y facultades para hacerlas cumplir, y con ello se plantea la posible violación de las salvaguardias jurídicas y constitucionales. Al poner fuera de la ley estos actos o comportamientos, los Estados aumentan el riesgo de que las personas que viven en la pobreza sean víctimas de abuso, hostigamiento, violencia, corrupción y extorsión a manos de personas a título individual y de agentes del orden.

34. Si bien estas reglamentaciones no están dirigidas de manera expresa a las personas que viven en la pobreza, su efecto en ellas es desproporcionado. Debido a su falta de acceso, o a un acceso limitado, a la vivienda, dependen en mucho mayor grado de los espacios públicos para realizar sus actividades cotidianas. En consecuencia, las personas que no tienen otra posibilidad más que vivir en la calle se encuentran con que las actividades diarias de subsistencia las pueden poner en peligro de incurrir en sanciones penales. Aunque esas medidas son neutras en apariencia, los estudios revelan que, para las autoridades, su objetivo son las personas que viven en la pobreza, en particular las personas sin hogar¹⁸. Esta aplicación desproporcionada constituye una clara violación de la obligación de asegurar la igualdad y la no discriminación al poner en práctica todas las leyes y políticas.

35. La motivación subyacente de estas medidas es, con frecuencia, la de reducir la visibilidad de la pobreza en la ciudad y atraer inversiones, desarrollo y ciudadanos (no pobres) a los centros urbanos. Estos no son fines legítimos conforme a las normas de derechos humanos y no justifican las graves sanciones que se suelen imponer al amparo de esas reglamentaciones.

36. La aplicación de estas leyes se da en un contexto en que la crisis económica y financiera ha provocado un aumento sin precedentes de ejecuciones de hipotecas y de desalojos, forzando a un número creciente de familias a vivir en la calle. En lugar de utilizar fondos públicos para ayudar a estas familias, los Estados llevan a cabo operaciones costosas para penalizarlas por sus actos. Las personas que viven en la pobreza y sin hogar se quedan sin un lugar viable para dormir, sentarse, comer o beber cuando la infraestructura y los servicios públicos son insuficientes para ofrecer a las familias lugares alternativos donde realizar esas actividades. Estas medidas pueden producir, en consecuencia, efectos físicos y psicológicos adversos en las personas que viven en la pobreza y menoscabar su derecho a un nivel adecuado de salud física y mental e incluso equivaler a tratos crueles, inhumanos o degradantes¹⁹.

¹⁷ Por ejemplo, de un total de 235 municipios de los Estados Unidos comprendidos en un estudio, en el 33% estaba prohibido acampar y en el 30% estaba prohibido sentarse o acostarse en ciertos lugares públicos. Véase National Law Center on Homelessness and Poverty y National Coalition for the Homeless, “Homes not handcuffs”, julio de 2009. Se puede consultar en www.nlchp.org.

¹⁸ James Farrell, “Moving on, moving out: police powers and public spaces in Australia”; será publicado en agosto de 2011 por openDemocracy (www.opendemocracy.net).

¹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 7. En varias jurisdicciones de los Estados Unidos se ha aceptado el argumento de que castigar a las personas sin hogar por actos que no tienen más remedio que realizar en público

37. En varios países, se han promulgado leyes que exacerban aún más los efectos negativos de estas reglamentaciones al declarar ilegales los actos encaminados a ayudar a quienes viven en la calle. En algunos Estados, existe una legislación específica que limita las actividades de las organizaciones de la sociedad civil²⁰ o que prohíbe prestar asistencia en determinadas circunstancias. Por ejemplo, en algunos municipios, es ilegal compartir alimentos con grupos de personas en parques de los centros urbanos sin permiso, lo que constituye un obstáculo para las instituciones de beneficencia y otras organizaciones que se encargan de alimentar a las personas sin hogar²¹. La penalización de defensores, activistas y organizaciones de la sociedad civil constituye una violación de varios derechos humanos, como la libertad de asociación, expresión y reunión, y socava la cohesión social.

38. Además, las personas que viven en la pobreza están sometidas de forma desproporcionada a las facultades de la policía para imponer órdenes contra comportamientos antisociales y sobre la obligación de circular, como también a las leyes sobre seguridad pública que permiten la detención y registro de personas por los agentes del orden. Estas medidas suelen ser de amplio alcance y otorgan gran discreción a los oficiales de policía, cuyas apreciaciones subjetivas no necesariamente tienen que atenerse a una rigurosa carga de la prueba²². En su inmensa mayoría, estas reglamentaciones van dirigidas a los grupos marginados y más vulnerables y a las zonas y comunidades donde viven. Tratándose de las personas que viven en la pobreza, el objetivo aún más frecuente son las víctimas de formas múltiples de discriminación²³. Estas medidas responden y refuerzan las actitudes discriminatorias sobre la posibilidad de que las personas que viven en la pobreza realicen actividades delictivas, y de esta forma se perpetúa la estigmatización de la pobreza. Por ejemplo, según el reglamento para el uso del metro en la ciudad capital de un país, la policía puede retirar a las personas que molesten a otros pasajeros, entre otras cosas, por llevar “ropa sucia”²⁴.

39. Un motivo de particular inquietud son las medidas de penalización dirigidas a las personas que tratan de ganarse la vida mediante la venta ambulante. En muchos Estados, esta actividad está sujeta a fuertes restricciones²⁵ o es ilegal²⁶, como lo es

puede equivaler a tratos crueles e inhumanos. Véanse los asuntos *Pottinger contra ciudad de Miami* 76 F.3d 1154 (11° Cir. 1996); y *Johnson contra ciudad de Dallas* 61 F.3d 442 (5° Cir. 1995).

²⁰ Mandeep Tiwana y Netsanet Belay, “Civil society: the clampdown is real—global trends 2009-2010”, Civicus World Alliance for Citizen Participation, diciembre de 2010. Se puede consultar en www.civicus.org.

²¹ Véase, por ejemplo, el artículo 18A.01 del Código de la ciudad de Orlando, Florida (Estados Unidos). Véase también “Homes not handcuffs” (nota 17 *supra*), pág. 11.

²² Véase George Lavendar, “Gang injunctions just criminalize poor communities”, *The Guardian*, 1 de febrero de 2011.

²³ Por ejemplo, los negros en un país tienen seis veces más probabilidades, y los asiáticos el doble de probabilidades, de quedar sujetos a las facultades policiales de “detención y registro” que los blancos. Véase “Police stop and search powers ‘target minorities’”, BBC News, 15 de marzo de 2010.

²⁴ Compañía de Transporte de Budapest (BKV Zrt), “Terms and conditions of travelling”, disponible en www.bkv.hu/en/travel_conditions/terms_and_conditions_of_travelling.

²⁵ Así ocurre, por ejemplo, en la ciudad de Nueva York (véase Jennifer Lee, “Street vending as a way to ease joblessness”, *The New York Times*, 29 de abril de 2009) y en Durban (véase Blessing Karumbidza, “Criminalizing the livelihoods of the poor: the impact of formalising informal trading on female and migrant traders in Durban”, Socio-economic Rights Institute of South Africa, 2011).

el acto de comprar mercancías a un vendedor ambulante²⁷. Las investigaciones revelan que los vendedores ambulantes optan por esta actividad porque no tienen otra forma de percibir ingresos, su nivel de instrucción es bajo y carecen de oportunidades de empleo²⁸. Para los más pobres y más vulnerables, la venta ambulante es un medio de ganar dinero para el mantenimiento y sustento de sus familias. Cuando los Estados imponen prohibiciones, licencias onerosas o fuertes restricciones a los vendedores ambulantes, menoscaban gravemente los derechos de las personas que viven en la pobreza a ganarse la vida²⁹.

40. Aunque los Estados pueden adoptar reglamentaciones razonables, se suele otorgar a las fuerzas del orden amplia discreción para determinar las zonas, los días y los horarios en que las actividades de venta ambulante están prohibidas o restringidas. Esto hace a los vendedores ambulantes más vulnerables a los abusos de los agentes del orden, personas a título privado o pandillas. A ello se debe que a menudo sufran amenazas contra su vida e integridad física, y que también sean víctimas de soborno, extorsión y confiscación ilícita de sus mercancías.

41. Si los vendedores ambulantes son objeto de acoso o soborno, o si sus mercancías son destruidas, les resulta casi imposible presentar una denuncia ante la policía debido a que enfrentan profundas desigualdades estructurales y desequilibrios de poder, obstáculos a nivel de la comunicación y la información y falta de acceso a una representación legal. En los países en que la venta ambulante es ilegal, los vendedores tienen mucho miedo de acudir a la policía para denunciar malos tratos o algún perjuicio, porque temen que se les atribuya una conducta delictiva. Esta situación es particularmente grave con respecto a los vendedores ambulantes pertenecientes a grupos vulnerables que enfrentan una discriminación generalizada y que históricamente han mantenido relaciones negativas con la policía y las autoridades, como las mujeres, los migrantes y las minorías étnicas.

42. Los niños que viven o trabajan en la calle son particularmente vulnerables a las medidas de penalización. La vida de esos niños está definida por el abuso, la violencia y el temor, pero al recaer en ellos el estigma de la delincuencia o la ilegitimidad, son muy escasas sus posibilidades de obtener ayuda o reparación. Los niños de la calle sufren explotación, son víctimas de trata, se les obliga a realizar tareas peligrosas y son reclutados por las fuerzas armadas o por grupos armados, y no acuden a las autoridades en busca de asistencia por temor a ser objeto de mayor penalización o abuso. En muchos casos, los niños que viven en la pobreza no son inscritos al nacer, razón por la que no pueden tener acceso a los servicios básicos, como la enseñanza primaria. No les queda entonces otro recurso más que dedicarse a actividades como la venta ambulante o la mendicidad para sobrevivir³⁰. Cuando estas actividades se vuelven ilegales, se ven forzados a afrontar situaciones de mayor peligro y abuso.

²⁶ Por ejemplo, en algunos municipios de Tailandia (Ley sobre limpieza y orden urbanos, de 1992, y Ley de salud pública, de 1992) y de Camboya (Subdecreto sobre orden público). Véase Kyoko Kusakabe, "Policy issues on street vending: an overview of studies in Thailand, Cambodia and Mongolia", Oficina Internacional del Trabajo, 2006.

²⁷ Bosco R. Asimwe, "Nyarugenge to penalise vendors' clients", *Rwandan New Times*, 3 de agosto de 2011.

²⁸ Kusakabe (nota 26 *supra*), pág. 23.

²⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6.

³⁰ A/HRC/16/L.13/Rev.1, párr. 3 e).

43. Es absurdo que las reglamentaciones que penalizan los comportamientos vinculados a la pobreza y la falta de vivienda con frecuencia impongan multas que las personas en situación de pobreza no están en condiciones de pagar. El resultado ilógico de una multa no pagada suele ser la imposición de otra multa más, o incluso una pena de prisión. En un país, por ejemplo, hubo miles de encarcelados en un solo año por no pagar las multas ordenadas por los tribunales³¹. La imposición de condenas de prisión por el impago de multas a quienes no están en condiciones de pagarlas no solo representa un dispendio considerable de recursos financieros y administrativos del Estado, sino que contribuye además en grado importante a perpetuar la exclusión social y las dificultades económicas de las personas que viven en la pobreza.

B. Reglamentaciones y medidas de planificación urbana

44. En varios países, la transformación de las ciudades mediante políticas de aburguesamiento, la privatización de la vivienda social, la reurbanización y la aprobación de leyes de zonificación han provocado que las personas en situación de pobreza se hayan visto obligadas a abandonar las zonas urbanas deprimidas con consecuencias adversas para su disfrute no solo del derecho a una vivienda adecuada, sino de una amplia variedad de otros derechos.

45. Como un medio de lograr que las ciudades sean más “seguras” y atractivas para los inversionistas, los promotores inmobiliarios y los segmentos más prósperos de la sociedad, los Estados recurren cada vez más a las leyes de zonificación para dar preferencia a los usos de la tierra que excluyen a los más pobres y más vulnerables, como son las “comunidades protegidas”, las viviendas de lujo o de alto costo y una gran infraestructura para deportes. Las autoridades emprenden demoliciones de barrios enteros y sacan a los residentes con el propósito de rehabilitar, renovar y preservar el patrimonio histórico y cultural de la ciudad³², o para crear espacio para proyectos de desarrollo e infraestructura³³. Como resultado de ello, estas zonas se vuelven demasiado caras para que regresen a ellas las personas que viven en la pobreza y quedan relegadas a viviendas en barrios más baratos y geográficamente más alejados, menos accesibles y con servicios deficientes. En muchos casos, esas personas sufren desalojos forzosos sin previo aviso, son víctimas de violencia y sus pertenencias dañadas o destruidas. Las personas en situación de pobreza pocas veces pueden tener acceso a vías de recurso y reparación tras un desalojo, y se les priva de indemnización, restitución y reasentamiento.

46. Estas políticas no solo tienen graves repercusiones para el carácter incluyente y diverso de las ciudades, y acentúan la segregación y exclusión social de quienes viven en la pobreza, sino que representan además serios obstáculos para el goce de

³¹ Irish Penal Reform Trust, “6,681 imprisoned for non-payment of fines in 2010”, 2 de febrero de 2011.

³² Ayfer Bartu Candan y Biray Kolluoglu, “Emerging spaces of neoliberalism: a gated town and a public housing project in Istanbul”, *New Perspectives on Turkey*, vol. 29 (2008), pág. 16.

³³ Véase A/HRC/4/18, párrs. 21 a 24.

los derechos a una vivienda adecuada, a trabajar, a un nivel de vida adecuado y a participar en la vida cultural³⁴.

47. Cuando se les aparta de los centros urbanos, las personas que viven en la pobreza quedan geográficamente alejadas de los puestos de trabajo, los mercados, las instituciones educativas y los centros de salud. A su vez, esta circunstancia restringe su acceso a los centros urbanos, los servicios públicos y los recursos económicos, e incrementa sus costos de oportunidad y transporte y, por consiguiente, enfrentan otros obstáculos para conseguir empleo. El hecho de vivir en lugares apartados de los centros urbanos entraña también la exclusión de las instalaciones y de la vida cultural de las zonas urbanas, lo que contribuye aun más a la sensación de aislamiento y exclusión que experimentan las personas que viven en la pobreza.

48. Los proyectos públicos y privatizados de infraestructura en gran escala, en particular los relacionados con mega acontecimientos como los Juegos Olímpicos o la Copa Mundial de Fútbol, exacerban aún más la segregación de los pobres de los espacios públicos. Durante esas celebraciones deportivas, las autoridades suelen retirar de las zonas urbanas a las personas que viven en la pobreza para reubicarlas en suburbios alejados, a menudo por la fuerza, sin garantizarles una alternativa de vivienda o el acceso a vías de recurso e indemnización, en violación flagrante de su derecho a una vivienda adecuada. Por ejemplo, en Seúl, como parte de los preparativos para la celebración de la Copa Mundial de Fútbol de 2002, se prohibió la presencia de personas sin hogar en lugares especificados de la ciudad, mientras que durante los Juegos Olímpicos de 1988 se mantuvo detenidas a personas sin hogar en establecimientos fuera de la ciudad. También se tomaron disposiciones para trasladar o penalizar a personas sin hogar cuando se celebraron los Juegos Olímpicos en Barcelona y en Atlanta³⁵. El efecto práctico de las iniciativas de esa naturaleza es el completo desplazamiento de los más pobres y más marginados y su sustitución por obras de infraestructura que esas personas no necesitan y a las que no pueden tener acceso, como son hoteles, instalaciones deportivas y edificios de oficinas.

C. Requisitos y condiciones para regular el acceso a los servicios públicos y las prestaciones sociales

49. Un hecho cada vez más común es que los Estados impongan requisitos y condiciones estrictas para regular el acceso a los servicios públicos y las prestaciones sociales³⁶. Con objeto de justificar estas medidas, los Estados apuntan a la necesidad de aprovechar de manera eficiente los recursos públicos, precisar mejor los objetivos, evitar la dependencia, eliminar los desincentivos para trabajar e

³⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 27; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 6, 11 y 15; Observaciones generales núms. 7, 18 y 21 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁵ Con respecto a estos y otros ejemplos, véase A/HRC/13/20, párrs. 18 y 25 a 27.

³⁶ En el presente informe, la expresión “prestaciones sociales” denota toda prestación otorgada a las personas por conducto de los sistemas de bienestar, seguridad social y asistencia social del Estado, incluidas las transferencias monetarias, alimentos o vales para alimentos, prestaciones por discapacidad o enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones para progenitores sin pareja y por hijos a cargo, pensiones no contributivas, y asistencia para la vivienda y la educación.

impedir abusos del sistema. Aunque puede tratarse de preocupaciones válidas, las medidas en cuestión a menudo producen efectos totalmente fuera de proporción con el fin para el que están previstas. Mediante la imposición de un exceso de requisitos y condiciones para regular el acceso a los servicios y prestaciones, así como fuertes sanciones por incumplimiento, los Estados castigan y humillan a las personas que viven en la pobreza y socavan su autonomía, exacerbando así las dificultades que enfrentan para superar su situación. Además, los beneficiarios permanecen en un estado de incertidumbre ante su futuro y no pueden hacer planes a largo plazo.

50. El apoyo a estas medidas no se basa en pruebas contundentes de su eficacia y eficiencia económica, sino más bien en estigmas y estereotipos discriminatorios, perpetuados en los medios de comunicación, que hacen aparecer a los receptores de las prestaciones sociales como perezosos, deshonestos y poco fiables. Es frecuente que los requisitos y las condiciones se sustenten en actitudes paternalistas arraigadas: los responsables de la formulación de políticas creen que actúan en el interés superior de las personas que viven en la pobreza en quienes no se puede confiar en que adopten decisiones con respecto a ellas y sus familias.

51. Estas medidas menoscaban la autonomía de los beneficiarios y les impiden elegir por sí solos, pero además constituyen una amenaza para su disfrute de varios derechos humanos, como el derecho a participar en las decisiones que los afectan de manera directa³⁷ y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales por parte del Estado en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia³⁸. Teniendo en cuenta que el incumplimiento de un exceso de condiciones y requisitos lleva a la exclusión de las prestaciones sociales, las personas con derecho a recibirlas viven en un constante estado de ansiedad y temor de que se les retiren y, con ellas, su medio primordial de supervivencia. La vida en esas circunstancias produce efectos acumulativos que amenazan el derecho de los beneficiarios al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental³⁹.

52. En muchos países, las personas con derecho a percibir prestaciones sociales tienen que probarlo mediante una cantidad excesiva de documentación y la declaración de información personal que no es pertinente. Este proceso suele ser estresante y degradante para los beneficiarios. Las personas que viven en la pobreza enfrentan diversos obstáculos y costos para tener acceso a los documentos oficiales. Estos pueden ser costosos y de difícil acceso para las personas sin domicilio fijo y carentes de un documento de identidad. Esta situación es muy común en los países en desarrollo, donde algunas de las personas más vulnerables y excluidas, en particular las mujeres y las minorías étnicas, no son inscritas al nacer. Para obtener esos documentos también es preciso interactuar con funcionarios públicos que muchas veces no conocen en grado suficiente las necesidades y circunstancias específicas de las personas que viven en la pobreza. Hay indicios de que los administradores de las prestaciones sociales se muestran en general desconsiderados o poco comprensivos con los beneficiarios quienes, además de los obstáculos burocráticos, deben superar deficiencias en educación, alfabetización y

³⁷ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 25.

³⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17.

³⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 25; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12; Observación general núm. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

comunicación cuando tratan de cumplir con requisitos casi siempre complejos y poco claros.

53. No es extraño que la percepción de prestaciones sociales vaya vinculada a condiciones onerosas para obtener apoyo político y asegurar a la opinión pública que solo reciben ayuda los pobres que lo merecen. Por ejemplo, algunos programas de transferencias monetarias condicionadas establecidos en países de ingresos bajos y medios abonan cantidades en efectivo a jefes de familia (en general, mujeres) a cambio de su compromiso de hacer algo en retribución, por ejemplo, matricular a los niños en la escuela y asegurarse de su asistencia, o participar en programas de salud. Aunque estas condiciones alientan en efecto la inversión en capital humano, también imponen cargas adicionales a las mujeres, cuyas necesidades no siempre se atienden cuando se diseña el programa. La falta de un enfoque serio basado en el género puede perpetuar los estereotipos de género sobre las funciones y responsabilidades tradicionales dentro de la familia y desencadenar la violencia doméstica⁴⁰.

54. En algunos de estos programas, el incumplimiento de las condiciones da lugar a la cancelación inmediata de las prestaciones, sin que primero se evalúen las razones del incumplimiento. Esto también significa que la familia a menudo no puede volver a solicitar su ingreso al programa, a pesar de sus necesidades y de los motivos por los que no ha cumplido.

55. La condicionalidad socava la autonomía de los beneficiarios y refuerza el estereotipo de que las personas que viven en la pobreza son incapaces de tomar decisiones responsables. Hay pruebas de que, con recursos suficientes, las familias pobres harían las mismas inversiones en educación y salud aun en ausencia de condiciones⁴¹. Así pues, los costos administrativos adicionales que entrañan el diseño, la aplicación y la vigilancia del mecanismo de cumplimiento de las condiciones tendrían una mejor utilización si se invirtieran en la ampliación y el mantenimiento de los servicios públicos.

56. Otra condición que los Estados estipulan cada vez con mayor frecuencia es que las personas que reciben prestaciones ya sea de desempleo, para progenitores sin pareja o por discapacidad participen en programas de empleo o capacitación. Aunque la transferencia de las aptitudes y los conocimientos necesarios para la reintegración en la fuerza de trabajo puede ser un objetivo importante, estos programas se suelen aplicar sin que existan condiciones propicias, como servicios de guardería, o sin que se tengan en cuenta obstáculos estructurales, como las realidades del actual mercado laboral caracterizado por una tasa alta de desempleo y por industrias en rápido proceso de modernización. En los programas se insiste mucho en que los beneficiarios dejen de recibir prestaciones para ocupar en cambio un puesto de trabajo, sin que se preste la debida atención a las necesidades reales de esas personas y casi siempre sin proporcionarles la asistencia que requieren para tener un trabajo sostenible, productivo y decente⁴².

⁴⁰ Véase A/HRC/11/9 y A/65/259.

⁴¹ Armando Barrientos, "Conditions in antipoverty programmes", *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 19, núm. 1 (2011), pág. 19.

⁴² Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 23; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 6.

57. Para asegurarse de que los beneficiarios cumplen las condiciones y requisitos establecidos, los Estados los someten a exámenes intensivos y a investigaciones intrusivas. Los administradores de las prestaciones sociales están facultados para hacer preguntas a los beneficiarios acerca de una amplia variedad de cuestiones personales y registrar sus domicilios en busca de indicios de actividades fraudulentas⁴³. Los beneficiarios tienen que presentarse periódicamente y revelar cantidades excesivas de información cuando se les pida. En algunos países, deben someterse incluso a una detección obligatoria de uso de drogas. También deben dar su consentimiento para que las autoridades sometan todos los aspectos de su vida a un examen minucioso y hagan preguntas a sus amigos, colegas y conocidos⁴⁴. Se alienta a los beneficiarios a que se vigilen unos a otros y a que comuniquen todo abuso a los administradores de los programas en forma anónima. Estas medidas intrusivas menoscaban la independencia personal de los beneficiarios, son una grave injerencia en su derecho a la privacidad y la vida familiar, los vuelve vulnerables al abuso y el hostigamiento y debilita la solidaridad comunitaria.

58. La introducción de la biometría a los sistemas de prestaciones sociales significa que, en algunos Estados, los beneficiarios deben someterse a la tecnología de reconocimiento facial, imágenes de huellas dactilares y escaneo del iris⁴⁵. Estos mecanismos otorgan a los Estados amplias facultades y discreción para vigilar y tener injerencia en la vida de los beneficiarios. Con frecuencia, la información obtenida se pone a disposición de otras autoridades para fines distintos de los originales, sin consentimiento de los beneficiarios⁴⁶. Las prácticas de esta índole constituyen una grave amenaza para la protección de los datos personales y para el derecho a tener acceso a la información personal propia y a controlarla.

59. Las políticas de supervisión tratan a los beneficiarios como si fuesen delincuentes y los hacen sentirse culpables, inquietos y avergonzados. Aunque son necesarios algunos mecanismos de control, se requiere que sean razonables y proporcionales. Por ejemplo, hay indicios de que la variedad de mecanismos de control y supervisión empleados por los Estados para administrar las prestaciones sociales no guarda, a todas luces, ninguna proporción con el número de casos de fraude cometidos en relación con esas prestaciones. Los sobrepagos de estas son a menudo producto de errores administrativos del Estado, más que de un fraude por parte del beneficiario⁴⁷. Cuando el sobrepago es atribuible a los beneficiarios, es mucho más probable que se deba a un error, y no a un fraude, y cuando en efecto se comete un fraude suele ser un acto oportunista de escasa importancia con respecto a cantidades pequeñas de dinero de subsistencia. Sin embargo, según lo presentan los responsables de la formulación de políticas, el fraude con las prestaciones sociales es un problema omnipresente y para combatirlo se destinan cuantiosos recursos. La

⁴³ Asunto *Falkiner contra Ontario* (Ministerio de Servicios Comunitarios y Sociales) (2002), 59 O.R. (3d) 481 (C.A.), Factum de la Civil Liberties Association del Canadá, pág. 5.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Por ejemplo, en la India, la entidad nacional competente está en vías de poner en marcha el proyecto sobre identificación única, por el que se asignará a los ciudadanos un número único de identidad vinculado a sus datos biométricos. Véase Unique Identification Authority of India, "What is Aadhaar?", disponible en http://uidai.gov.in/index.php?option=com_content&view=article&id=57&Itemid=105.

⁴⁶ Véase, por ejemplo, Anemona Hartocollis, "Concern for vast social services database on the city's neediest", *The New York Times*, 16 de junio de 2011.

⁴⁷ Tamara Walsh y Greg Marston, "Benefit overpayment, welfare fraud and financial hardship in Australia", *Journal of Social Security Law*, vol. 17, núm. 2 (2010), pág. 101.

retórica política se centra de forma desproporcionada en el fraude relacionado con las prestaciones sociales colocándolo por encima del fraude fiscal, cuyo costo impone una carga mucho mayor al Estado, y se esgrimen casos de fraude con prestaciones para influir en el discurso público sobre la pobreza⁴⁸.

60. Los fraudes con las prestaciones sociales y el incumplimiento de las condiciones para percibirlas son objeto de una condena enérgica del público y de una persecución rigurosa por parte de las autoridades⁴⁹. Cuando se demuestra que se ha cometido un fraude, puede suceder que se reduzca la cuantía de la prestación para sufragar el reembolso de la cantidad defraudada, y se inicie un proceso penal en contra del responsable⁵⁰. Si el beneficiario es declarado culpable de fraude, puede quedar fuera del sistema de prestaciones sociales durante el resto de su vida. Si los beneficiarios tienen órdenes judiciales pendientes, es probable que se suspenda el pago de sus prestaciones sociales hasta que queden resueltas las órdenes, o que se les conceda una exención. Estas medidas son extremadamente severas y tendrán graves consecuencias para las personas que están luchando contra la pobreza y la exclusión, pues perpetúan la desventaja que las induce a depender de las prestaciones sociales en primer lugar.

61. La exclusión de la asistencia en forma de prestaciones sociales repercute con especial dureza en las mujeres, que constituyen la mayoría de los beneficiarios y en las que recae en general la responsabilidad principal por el cuidado de los hijos y el sostenimiento del hogar. Si se deniega a las mujeres el acceso a las prestaciones sociales, toda la familia sufre las consecuencias. Por otra parte, es más probable que las mujeres sigan manteniendo o reanuden una relación abusiva, o que se vean obligadas a vivir en otras situaciones vulnerables, si no pueden tener acceso a las prestaciones sociales⁵¹.

62. Las mujeres también están expuestas a la injerencia del Estado en su vida privada y familiar en otros sentidos. En particular, la preferencia cada vez más marcada de los Estados por las intervenciones de protección de la infancia afecta de manera abrumadora a las mujeres pobres en concreto⁵², y a las personas que viven en la pobreza en términos más generales. Las investigaciones revelan un vínculo claro y consistente entre las intervenciones de protección de la infancia y la situación de desventaja y marginación de las familias afectadas⁵³. La pobreza no

⁴⁸ Por ejemplo, en un país, se estima que en 2009/10, los fraudes y los errores cometidos en relación con las prestaciones sociales tuvieron un costo para el Estado de 3.300 millones de libras esterlinas, mientras que el costo de la evasión fiscal para el Estado ascendió a 40.000 millones de libras esterlinas. Véase Deborah Padfield, "Fraud'n'error: tax avoidance and evasion", 20 de julio de 2011. Disponible en www.opendemocracy.net.

⁴⁹ M. D. R. Evans y J. Kelley, "Are tax cheating and welfare fraud wrong? Public opinion in 29 nations", *Australian Social Monitor*, vol. 3, núm. 4 (2001), pág. 93.

⁵⁰ Walsh y Marston (nota 47 *supra*), pág. 109.

⁵¹ Mary E. Baker, "Double binds facing mothers in abusive families: social support systems, custody outcomes, and liability for acts of others", *The University of Chicago Law School Roundtable*, vol. 2 (1995), pág. 13.

⁵² Heather Douglas y Tamara Walsh, "Mothers and the child protection system", *International Journal of Law, Policy and the Family*, vol. 23, núm. 2 (agosto de 2009), pág. 211; Naomi Cahn, "Policing women: moral arguments and the dilemmas of criminalization", *DePaul Law Review*, vol. 49 (2000), pág. 817.

⁵³ En algunos países, las familias que dependen de la asistencia pública están cuatro veces más expuestas que otras a ser objeto de investigación y a que sus hijos sean retirados del hogar

debe confundirse con abandono del niño. Los Estados suelen seleccionar de manera desproporcionada a los niños en las familias pobres para iniciar procedimientos de protección de la infancia, en lugar de dirigir sus esfuerzos hacia la solución de las causas profundas de la pobreza infantil.

63. Las personas que viven en la pobreza tienen que luchar para sortear el proceso de protección de los niños, que en muchos países es intrusivo y contencioso en extremo. Las intervenciones de protección de la infancia no siempre consiguen proporcionar a las familias información suficiente sobre el proceso, y en muchos países no está prevista la asistencia letrada gratuita en procedimientos en ese ámbito. Existe, por consiguiente, un grave desequilibrio de poder entre el Estado y las familias en situación de pobreza, y el riesgo real de que el proceso judicial culmine en la anulación o limitación innecesaria de los derechos de los progenitores o produzca otros resultados perjudiciales para el interés superior del niño.

64. Aunque los niños tienen derecho a crecer en un entorno seguro en el que se les proporcionen cuidados, también tienen derecho a no ser separados de sus padres biológicos, a menos que la separación sea en el interés superior del niño⁵⁴. El objetivo de los procedimientos de protección de la infancia deberá ser siempre el interés superior del niño, y no la penalización de los padres. Su criminalización por el abandono y el abuso de los hijos, pese a su importancia, no ofrece una solución satisfactoria a la pobreza y la exclusión.

D. Recurso excesivo y arbitrario a la detención y el encarcelamiento

65. Debido a que los agentes del orden suelen utilizar la “pobreza”, la “falta de vivienda” y la situación de “desventaja” como un indicador de delincuencia, las personas que viven en la pobreza entran en contacto con el sistema de justicia penal con una frecuencia desproporcionada. También tropiezan con obstáculos importantes dentro del sistema o para salir de él. Un número desproporcionadamente elevado de los más pobres y de los más excluidos son arrestados, detenidos y encarcelados.

66. En los países en desarrollo y en los países desarrollados, la libertad provisional bajo fianza está sujeta a condiciones cada vez más rigurosas y onerosas que obligan a los detenidos, por ejemplo, a demostrar sus conexiones con la comunidad, tener un domicilio fijo o un empleo permanente, presentarse periódicamente ante la policía, realizar un depósito en efectivo u ofrecer una caución de garantía. En la gran mayoría de los casos, se trata de requisitos imposibles de cumplir para los más pobres y los más marginados y, por consiguiente, lo más probable es que permanezcan en detención preventiva. Con ello aumenta de manera drástica la posibilidad de que terminen por ser sentenciados, viéndose entonces en una posición vulnerable en que estarán más dispuestos a aceptar un acuerdo injusto con la fiscalía o a admitir su culpabilidad para quedar más pronto en libertad, lo que también contribuye al deterioro de su aspecto y comportamiento, dificulta su capacidad de mantener contacto con los abogados o conseguir testimonios de testigos sobre su

familiar por malos tratos. Véase Douglas J. Berharov, “Child abuse realities: over-reporting and poverty”, *Virginia Journal of Social Policy and the Law*, vol. 8 (2000), págs. 183 y184.

⁵⁴ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 9.

solvencia moral y hace que pierdan su empleo o vivienda, todo lo cual priva al tribunal de incentivos para dictar una sentencia condicional o de prestación de servicios comunitarios⁵⁵.

67. La incapacidad de tener acceso a una asistencia jurídica competente y amplia plantea una grave amenaza para los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Sin una representación o asesoramiento adecuados, es más probable que los detenidos sean declarados culpables. Mientras permanecen detenidos, no tienen medios a su alcance para protestar por la violación de sus derechos, que se manifiesta en condiciones inseguras o insalubres, malos tratos físicos o mentales o demoras excesivas, y es más probable que se les exija el pago de sobornos, que difícilmente podrán hacer.

68. Los costos económicos y sociales de la detención y el encarcelamiento pueden ser devastadores para las personas que viven en la pobreza. La detención no solo entraña la pérdida temporal de un ingreso, sino que a menudo conduce a la pérdida de empleo, en particular cuando las personas trabajan en el sector no estructurado. El hecho de tener antecedentes penales genera un nuevo obstáculo para encontrar empleo. La detención y el encarcelamiento, incluso por infracciones no violentas, a menudo traerán consigo el retiro temporal o permanente de las prestaciones sociales o la denegación de acceso a la vivienda social, tanto para la persona detenida como para su familia⁵⁶.

69. Las familias se ven obligadas a gastar sus ingresos limitados o a vender activos para sufragar la fianza, la asistencia legal, el acceso a bienes y servicios dentro de los establecimientos carcelarios (por ejemplo, alimentos o el uso del teléfono), o los traslados para visitar al detenido. La educación de los niños también sufre alteraciones cuando sus progenitores están detenidos. En este contexto, la detención representa una grave amenaza para la estabilidad financiera de toda la familia de la persona detenida y contribuye a perpetuar el ciclo de la pobreza.

70. Por otra parte, la detención y el encarcelamiento pueden tener serias consecuencias para la salud de los más pobres y más vulnerables, que posiblemente se vean sometidos a los peores tratos y condiciones, incluido el hacinamiento de las celdas, instalaciones sanitarias inadecuadas, la transmisión desenfrenada de enfermedades y una atención de salud inadecuada. En algunos casos, el hacinamiento en las cárceles puede producir efectos tan graves en los detenidos que constituyen incluso una forma de tratos crueles e inhumanos⁵⁷.

71. Es probable, por consiguiente, que las personas pobres y vulnerables, al salir de la cárcel, se encuentren en una situación de desventaja desproporcionada desde el punto de vista financiero, físico y personal. Tras su liberación, se encontrarán con que sus activos se han agotado, tienen menos oportunidades de empleo y un acceso limitado a las prestaciones sociales y se han roto sus vínculos con la comunidad y con sus familiares, además de que serán objeto de una mayor estigmatización y exclusión social, con lo que se reducirán aún más sus posibilidades de escapar de la pobreza.

⁵⁵ E/CN.4/2006/7, párr. 66.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, “No second chance: people with criminal records denied access to public housing”, Human Rights Watch, 17 de noviembre de 2005.

⁵⁷ Asunto *Brown contra Plata*, Corte Suprema de los Estados Unidos, núm. 09-1233, 23 de mayo de 2011 (cita aún no disponible).

V. Conclusiones y recomendaciones

72. La pobreza es una condición compleja y multifacética que se exagera y perpetúa por efecto de las medidas con las cuales, de manera directa o indirecta, se castiga, segrega y controla a las personas que la padecen, y se socava su autonomía. Las medidas de esa naturaleza menoscaban la capacidad de las personas que viven en la pobreza de ejercer una gran variedad de derechos humanos y libertades fundamentales, y así se agrava y prolonga el ciclo de pobreza y exclusión.

73. En un intento por justificar la restricción de los derechos humanos con medidas de penalización, los Estados suelen invocar como motivos la seguridad pública, la salud pública y la seguridad nacional. Sin embargo, las normas de derechos humanos establecen requisitos estrictos para la imposición de limitaciones a los derechos individuales. Toda restricción al disfrute de los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza debe acatar varias salvaguardias, como la necesidad de que esté prescrita por la ley, que sea no discriminatoria y proporcional, y que tenga un fin legítimo. Recae en los Estados la carga de probar que una limitación impuesta al ejercicio de los derechos de las personas en situación de pobreza es conforme a lo dispuesto en las normas internacionales de derechos humanos.

74. Las medidas de penalización obedecen con frecuencia a prejuicios y estereotipos negativos que no tienen en cuenta las realidades de desventaja y exclusión ni reconocen la lucha cotidiana de las personas que viven en la pobreza para superar los múltiples obstáculos que enfrentan. No se elige la pobreza como estilo de vida. Las personas sin hogar preferirían una vivienda segura, asequible y adecuada a los parques públicos o las estaciones de autobuses. Quienes luchan por sobrevivir con prestaciones sociales preferirían un empleo seguro, estable, bien remunerado y productivo a estar expuestos a la discriminación y vivir en constante temor de verse privados de sus derechos. Las personas no eligen vivir en la pobreza y, por ende, no hay que castigarlas por su situación.

75. Las medidas que dan lugar a la penalización de quienes viven en la pobreza no surten ningún efecto en las causas profundas de la pobreza y la exclusión social. Solo sirven para acentuar aún más las múltiples privaciones que aquejan a los pobres y levantar obstáculos contra la reducción de la pobreza y la inclusión social. Por consiguiente, menoscaban mucho la capacidad de los Estados de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y asegurar el ejercicio de los derechos humanos.

76. En lugar de penalizar a los más pobres por su situación, los Estados deben adoptar medidas positivas para derribar los obstáculos jurídicos, económicos, sociales y administrativos con que tropiezan esas personas para tener acceso a la alimentación, la vivienda, el empleo, la educación y los servicios de salud, y que les impiden gozar sus derechos económicos, sociales y culturales en condiciones de igualdad con el resto de la población y como parte de una comunidad incluyente.

77. La obligación dimanante de las normas de derechos humanos de asegurar, por lo menos, la satisfacción de un nivel esencial mínimo de todos los derechos económicos, sociales y culturales entraña la responsabilidad de garantizar un

nivel de vida adecuado mediante la subsistencia básica, lo que supone prestar servicios esenciales de atención primaria de salud, vivienda básica y formas básicas de educación. En lugar de destinar recursos escasos a la aplicación de medidas de penalización costosas, los Estados deben orientar los máximos recursos disponibles hacia iniciativas que permitan a las personas en situación de pobreza disfrutar de todos los derechos económicos, políticos, sociales, civiles y culturales.

78. La transformación urbana, la privatización, el aburguesamiento, el embellecimiento y la reurbanización de las ciudades pueden socavar profundamente varios derechos de las personas que viven en la pobreza y contribuir a su exclusión y estigmatización. Estos fenómenos las empujan en forma gradual hacia la periferia de los centros urbanos, poniendo en peligro su capacidad de tener acceso al empleo y a los servicios públicos y de ejercer el derecho a participar en la vida cultural. Conforme al concepto de lo que resulta adecuado en relación con el derecho a la vivienda, es preciso tomar en consideración, entre otros elementos, factores como la disponibilidad de servicios e infraestructura, la asequibilidad y la accesibilidad. Los Estados deben abstenerse además de efectuar desalojos forzosos.

79. Los servicios públicos y las prestaciones sociales desempeñan un papel integral en la vida de las personas en situación de pobreza, al ofrecerles apoyo y asistencia importantes, en particular en épocas de dificultades económicas y sociales. Estas prestaciones, aunque no siempre bastan para satisfacer las necesidades de los beneficiarios y de sus familias, les proporcionan una importante forma de apoyo al que tienen derecho, y sin el cual no sobrevivirían. Los Estados deben abstenerse de imponer requisitos y condiciones que estigmatizan, penalizan y encasillan en estereotipos a los beneficiarios. Lo único que se logra con esas medidas es socavar el apoyo fundamental que brindan las prestaciones sociales y crear nuevos obstáculos para las personas que viven en la pobreza.

80. Si bien la prevención del fraude es un fin legítimo, las medidas consistentes, por ejemplo, en políticas invasivas de supervisión, condiciones onerosas, requisitos excesivos en materia de declaración de información y un control excesivo de los sistemas de prestaciones sociales no guardan proporción con el fin que persiguen, son producto de actitudes y prácticas discriminatorias manifiestas y encubiertas y no sirven más que para consolidar la pobreza que padecen los beneficiarios.

81. Habida cuenta de que la detención, el encarcelamiento y la institucionalización tienen efectos negativos muy amplios y duraderos en las personas que viven en la pobreza, los Estados no deben recurrir a la privación de la libertad más que en la medida en que sea preciso hacerlo para satisfacer una necesidad apremiante de la sociedad, y de manera proporcional a esa necesidad. Cuando estén encarceladas, las personas más pobres y más vulnerables deben tener igualdad de acceso a procedimientos judiciales libres, justos y eficientes y disfrutar de los mismos derechos a condiciones humanas y a un trato respetuoso que los segmentos más prósperos de la sociedad.

82. En este contexto, la Relatora Especial desea formular las siguientes recomendaciones:

a) Los Estados tomarán todas las medidas necesarias para eliminar todas las formas de discriminación directa e indirecta contra las personas que viven en la pobreza. Los Estados deben abstenerse de aprobar leyes, reglamentaciones o prácticas por las que se deniegue o limite el acceso de las personas en situación de pobreza al disfrute de todos sus derechos, incluso los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados deben revisar su legislación nacional para evaluar si tiene consecuencias discriminatorias para esas personas y revocará o enmendará las leyes cuyo propósito o efecto sea menoscabar el igual disfrute de los derechos de las personas que viven en la pobreza;

b) Para impedir la discriminación en el futuro, se deben aprobar leyes amplias contra la discriminación de las personas que viven en la pobreza. Los Estados se asegurarán de que por ley esté prohibida la discriminación basada en la condición económica y social y que los tribunales apliquen esa prohibición;

c) Los Estados adoptarán medidas especiales para proteger a las personas en situación de pobreza de la violación de sus derechos por terceros. Para ello, los Estados deberán:

i) Llevar a cabo programas educativos y campañas para concientizar a la población de los múltiples obstáculos que enfrentan las personas que viven en la pobreza para superar su situación;

ii) Alentar a los medios a que eviten los reportajes sesgados y una cobertura sensacionalista que perpetúan los estereotipos discriminatorios de las personas que viven en la pobreza. Con ese fin, los Estados deberían promover el periodismo ético y estimular la adopción de códigos de conducta para poner fin a la representación negativa de las personas en situación de pobreza, sin hogar o desempleadas y de los beneficiarios de las prestaciones sociales;

iii) Velar por que los prestadores privados de servicios públicos, y otras entidades no públicas, no discriminen a quienes viven en la pobreza. Los Estados aprobarán medidas legislativas para impedir y castigar las violaciones de los derechos de esas personas por entidades privadas;

d) Los Estados crearán un entorno que facilite la participación de las personas que viven en la pobreza en la vida pública y en las decisiones que afectan su vida. Para ello, los Estados deben identificar y resolver los impedimentos institucionales para la participación plena de los grupos vulnerables y marginados en los procesos de adopción de decisiones;

e) El acceso a la representación jurídica es de suma importancia, ya que todas las formas de penalización de las personas que viven en la pobreza se sustentan en una carencia de esa índole. Los Estados se asegurarán de que los segmentos más pobres de la sociedad dispongan de asistencia jurídica de calidad, no solo para procedimientos penales sino también con respecto a cuestiones de particular pertinencia para las personas en situación de pobreza, como son los recursos por retiro de prestaciones sociales y los procedimientos de desalojo y de protección de la infancia;

f) Los Estados deben asegurarse de que todas las políticas penales y reglamentarias se ajusten a las normas de derechos humanos, incluidos los principios de igualdad y no discriminación y la presunción de inocencia. Las leyes específicamente dirigidas hacia los comportamientos y actos particulares de las personas que viven en la pobreza equivalen a una discriminación basada en la condición económica y social, y serán revocadas;

g) Los Estados recordarán sus obligaciones de asegurar el derecho de toda persona a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. Para el disfrute de este derecho, los Estados deben garantizar que la vivienda sea asequible y permita el acceso a los servicios sociales y la infraestructura. Deben abstenerse asimismo de realizar desalojos forzosos. Cuando los desalojos sean inevitables, los Estados se asegurarán de que se lleven a cabo de forma que se respete la dignidad y el derecho a la vida y a la seguridad de las personas afectadas⁵⁸;

h) En el diseño y la aplicación de los sistemas de prestaciones sociales se deben cumplir las normas de derechos humanos, incluidos los derechos de las personas que viven en la pobreza a la privacidad y la vida familiar y a participar en las decisiones que las afectan. Se deben revisar las políticas de supervisión, las condiciones y otros requisitos para cerciorarse de que no constituyen una violación de las obligaciones en materia de derechos humanos por imponer una carga desproporcionada en las personas en situación de pobreza. Al recabar y procesar información sobre los beneficiarios, los Estados se asegurarán de que se observan las normas de privacidad y confidencialidad internacionalmente aceptadas, y no divulgarán esa información a otras autoridades ni la utilizarán para otros fines sin el consentimiento del beneficiario;

i) Los Estados solo deben recurrir a la detención y el encarcelamiento cuando resulte preciso hacerlo para satisfacer una necesidad apremiante de la sociedad, y de forma proporcional con esa necesidad. Los Estados deben asegurarse de que el arresto o la detención no afecten de manera desproporcionada a las personas que viven en la pobreza. Con ese fin, los Estados deberán:

i) Revisar todas las políticas y leyes sobre detención y encarcelamiento, para determinar si existen y, en su caso, eliminar las leyes y prácticas discriminatorias que en forma desproporcionada colocan en desventaja a las personas que viven en la pobreza. Se deberán poner en práctica medidas que permitan a la policía, los tribunales y los funcionarios públicos hacer una evaluación adecuada de los posibles efectos de la detención o el encarcelamiento a la luz de las circunstancias de cada persona;

ii) Asegurar que, en la máxima medida posible, al fijar la cuantía de las fianzas se tengan en cuenta las circunstancias económicas y sociales de las personas que viven en la pobreza.

⁵⁸ Véase la Observación general núm. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo (A/HRC/4/18).