



**Consejo Económico
y Social**

Distr.
GENERAL

E/C.12/2001/10
10 de mayo de 2001

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

25º período de sesiones

Ginebra, 23 de abril a 11 de mayo de 2001

Tema 5 del programa

CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN
DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES: LA POBREZA Y EL PACTO INTERNACIONAL
DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales
y Culturales el 4 de mayo de 2001

1. En 1948, se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos que la pobreza es un problema relacionado con los derechos humanos¹. Diversos órganos de las Naciones Unidas, entre ellos la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos², han reafirmado este planteamiento en numerosas ocasiones. Aunque en el Pacto Internacional de Derechos

¹ En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean "liberados... de la miseria".

² Véanse, por ejemplo, la resolución 55/106 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 2000, y la resolución 2001/31 de la Comisión de Derechos Humanos, de 23 de abril de 2001.

Económicos, Sociales y Culturales no se utiliza explícitamente el término³, la pobreza es uno de sus temas recurrentes y siempre ha constituido una de las principales preocupaciones del Comité. Los derechos a trabajar, un nivel de vida adecuado, la vivienda, la alimentación, la salud y la educación, que constituyen la base del Pacto, guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza. Además, la cuestión de la pobreza se plantea con frecuencia en el diálogo constructivo que el Comité sostiene con los Estados Partes. A la luz de la experiencia que se ha cobrado a lo largo de varios años, en particular mediante el examen de numerosos informes de los Estados Partes, el Comité está convencido de que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos.

2. Por consiguiente, acoge con beneplácito la renovada determinación de varios Estados y organizaciones internacionales de alcanzar los objetivos de la política de erradicación de la pobreza, así como otras metas conexas como la eliminación de la exclusión social. No obstante, el Comité lamenta que los aspectos de derechos humanos de la política de erradicación de la pobreza rara vez reciban la atención que merecen. Esta falta de atención es especialmente deplorable porque un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos puede reforzar las estrategias de lucha contra la pobreza y hacerlas más eficaces.

3. La presente declaración tiene por finalidad promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra la pobreza. La declaración no pretende formular un programa ni un plan de acción detallado para combatir la pobreza, sino definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional. La elaboración de programas operacionales de lucha contra la pobreza es una actividad separada que reviste enorme importancia y que todos los agentes involucrados deberían realizar urgentemente, teniendo debidamente en cuenta las normas internacionales en materia de derechos humanos.

Magnitud y naturaleza del problema

4. El Presidente del Banco Mundial escribía recientemente: "[L]a pobreza sigue siendo un problema mundial de enormes proporciones. De los 6.000 millones de habitantes de nuestro planeta, 2.800 millones viven con menos de 2 dólares al día y 1.200 millones con menos de 1 dólar diario. De cada 100 lactantes, 6 no llegan a cumplir 1 año y 8 no sobreviven hasta cumplir 5. De los que llegan a la edad escolar, 9 de cada 100 varones y 14 de cada 100 niñas no asisten a la escuela primaria"⁴. Aunque las estadísticas no proporcionan una visión completa de la pobreza, estas cifras espantosas denotan violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración

³ El término "pobreza" no figura en ninguno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Para un informe reciente de las Naciones Unidas sobre los vínculos entre los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza, véase el Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD).

⁴ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: "Attacking Poverty", Oxford University Press, pág. v.

Universal de Derechos Humanos y los dos pactos internacionales, así como de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

5. La pobreza no afecta únicamente a los países en desarrollo y a las sociedades en transición, sino que es un fenómeno mundial que experimentan en mayor o menor grado todos los Estados. Muchos países desarrollados tienen dentro de su jurisdicción grupos empobrecidos, como las minorías o los pueblos indígenas. Además, en muchos países ricos hay zonas rurales y urbanas en las que las personas viven en condiciones atroces, bolsas de pobreza en medio de la riqueza. En todos los Estados, las mujeres y niñas soportan una carga desproporcionada de la pobreza, y a menudo los niños que crecen en una situación de pobreza se ven desfavorecidos de manera permanente. A juicio del Comité, una mayor potenciación de la mujer en particular es una condición indispensable para erradicar la pobreza a nivel mundial.

6. Como el tema común subyacente de la experiencia de los pobres es el de la impotencia⁵, los derechos humanos pueden potenciar a las personas y las comunidades. El reto es conectar a los impotentes y la capacidad de los derechos humanos de potenciarlos. Aunque éstos no sean una panacea, pueden contribuir a equilibrar la distribución y el ejercicio del poder dentro de las sociedades y entre ellas.

Definiciones

7. En los últimos tiempos, la pobreza se ha definido a menudo como la insuficiencia de ingresos para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios. Hoy en día, el término se suele interpretar en forma más amplia como la falta de la capacidad básica para vivir con dignidad. Esta definición reconoce algunas características más generales de la pobreza, como el hambre, una educación deficiente, la discriminación, la vulnerabilidad y la exclusión social⁶. El Comité señala que esta interpretación de la pobreza corresponde a numerosas disposiciones del Pacto.

8. A tenor de la Carta Internacional de Derechos Humanos, la pobreza puede definirse como una condición humana 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 sociales. Aunque

⁵ Véase por ejemplo, Deepa Narayan, *Voices of the Poor, Can Anyone Hear Us?*, publicado por Oxford University Press para el Banco Mundial, 2000.

⁶ Según el capítulo II, titulado "Erradicación de la pobreza", del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995): "La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural" (párr. 19).

reconoce que no hay ninguna definición universalmente aceptada, el Comité apoya este concepto multidimensional de la pobreza, que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos.

El marco normativo internacional de los derechos humanos

9. En el plano internacional, los derechos humanos comportan un marco de normas o reglas en las que pueden basarse unas políticas de erradicación de la pobreza especificadas a nivel mundial, de los países y de las comunidades. Aunque la pobreza plantea en muchos sectores cuestiones complejas que no son susceptibles de soluciones sencillas, la aplicación del marco normativo internacional en materia de derechos humanos a esas cuestiones contribuye a garantizar que diversos elementos fundamentales de las estrategias para combatir la pobreza, como la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades, reciban la atención continua que merecen. En este contexto, el Comité desea poner brevemente de relieve tres características de ese marco normativo internacional.

10. En primer lugar, el marco normativo abarca todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo. Aunque los que se enumeran en el Pacto, como, por ejemplo, el derecho a un nivel de vida adecuado, revisten una importancia fundamental para los pobres, el Comité subraya que todos los derechos civiles y políticos, así como el derecho al desarrollo, también son indispensables para las personas que viven en condiciones de pobreza⁷. Debido a su mandato, sus conocimientos especializados y su experiencia, el Comité presta especial atención a los aspectos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales de las estrategias de lucha contra la pobreza, pero todos los derechos son igualmente importantes como medios para lograr que todas las personas puedan vivir con libertad y dignidad.

11. En segundo lugar, la no discriminación y la igualdad forman parte del marco normativo internacional de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales inclusive. A veces la pobreza surge cuando las personas no tienen acceso a los recursos existentes por ser quienes son, creer en lo que creen o vivir donde viven. La discriminación puede provocar la pobreza, del mismo modo que la pobreza puede ocasionar discriminación. La desigualdad puede estar asentada en las instituciones y profundamente enraizada en los valores sociales que conforman las relaciones en los hogares y las comunidades. Por consiguiente, las normas internacionales de no discriminación e igualdad, que exigen que se preste especial atención a los grupos vulnerables y a sus miembros, entrañan profundas consecuencias para las estrategias de lucha contra la pobreza.

12. En tercer lugar, el marco normativo internacional de derechos humanos incluye el derecho que tienen las personas afectadas por decisiones importantes a participar en los procesos pertinentes para adoptarlas. Este derecho está consignado en numerosos instrumentos

⁷ Conforme al párrafo 5 de la parte I de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993): "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso".

internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el derecho al desarrollo⁸. En la experiencia del Comité, es poco probable que sea eficaz una política o un programa que se formule sin la participación activa de los afectados o sin su conocimiento de causa. Aunque unas elecciones libres e imparciales son un componente básico del derecho a participar, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan su vida.

13. En conclusión, es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacionales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza. Para que esto se produzca, es menester que los derechos humanos se tengan en cuenta en todos los procesos pertinentes de formulación de políticas⁹. Así pues, se necesitan funcionarios debidamente capacitados que pongan en marcha procesos acertados que estén basados en datos desglosados seguros.

Obligaciones y atribución de responsabilidades

14. El Pacto potencia a los pobres al otorgarles derechos y al imponer obligaciones jurídicas a otros, como por ejemplo los Estados. Fundamentalmente, los derechos y obligaciones exigen responsabilidad; a menos que se basen en la atribución sistemática de responsabilidades, pueden convertirse en mera apariencia. Por lo tanto, el enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en los derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos. En su Observación general N° 9, el Comité formula un comentario sobre los mecanismos para garantizar la responsabilidad legal de los Estados Partes. En lo que respecta a otros responsables, éstos deben determinar qué mecanismos de atribución de responsabilidades son más apropiados en su caso concreto. Sin embargo, sean cuales fueren, esos mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces¹⁰.

⁸ Véanse el párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el párrafo 3 del artículo 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

⁹ Véase la declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ante la Tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, Seattle, 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999 (E/C.12/1999/9).

¹⁰ Las observaciones del Comité sobre las "Obligaciones de agentes distintos de los Estados Partes" figuran, en particular, en la IIIª parte de la Observación general N° 13 y en la Vª parte de la Observación general N° 14; véanse también los párrafos 20 y 38 a 41 de la Observación general N° 12.

Obligaciones esenciales: responsabilidades nacionales e internacionales

15. Con arreglo al Pacto, los derechos enumerados están sujetos a la disponibilidad de recursos y pueden realizarse progresivamente¹¹. No obstante, en la Observación general N° 3, aprobada en 1990, se confirma que los Estados Partes tienen una "obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos" enunciados en el Pacto. Como señala el Comité, sin esta obligación mínima el Pacto "carecería en gran medida de su razón de ser"¹².

16. Más recientemente, el Comité ha comenzado a determinar las obligaciones mínimas derivadas de los "niveles esenciales" de los derechos a la alimentación, la educación y la salud¹³, y confirmado que esas obligaciones mínimas eran "inderogables"¹⁴. En la Observación general N° 14, el Comité subraya que incumbe especialmente a todos los que estén en situación de proporcionar ayuda prestar una "asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica", que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas¹⁵. En suma, las obligaciones esenciales dan lugar a responsabilidades nacionales en el caso de todos los Estados y responsabilidades internacionales en el de los Estados desarrollados, así como para las demás entidades que están "en situación de prestar ayuda".

17. Así pues, las obligaciones esenciales en materia de derechos económicos, sociales y culturales tienen un papel fundamental en las políticas nacionales e internacionales de desarrollo, hasta en las estrategias para combatir la pobreza. Cuando se las agrupa, esas obligaciones establecen un umbral mínimo internacional que todas las políticas de desarrollo deberían respetar. Según la Observación general N° 14, incumbe especialmente a todos los que estén en condiciones de prestar asistencia ayudar a los países en desarrollo a respetar ese umbral. Si una estrategia nacional o internacional de lucha contra la pobreza no se ajusta a él, es incompatible con las obligaciones vinculantes para el Estado Parte.

18. Para evitar malentendidos, el Comité desea recalcar tres aspectos. En primer lugar, como las obligaciones esenciales son inderogables, no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural. En segundo lugar, como la pobreza es un fenómeno mundial, las obligaciones esenciales son de gran relevancia para algunas personas y comunidades que viven en los Estados más ricos. En tercer lugar, una vez que un Estado Parte ha garantizado el

¹¹ Párrafo 1 del artículo 2.

¹² Observación general N° 3, párr.10.

¹³ Observaciones generales Nos. 11, 13 y 14, respectivamente.

¹⁴ Observación general N° 14, párr. 47.

¹⁵ Observación general N° 14, párr. 45. En el Pacto se hace referencia a "la asistencia y la cooperación internacionales", o formulaciones parecidas, en el párrafo 1 del artículo 2, el párrafo 2 del artículo 11, el párrafo 4 del artículo 15 y los artículos 22 y 23.

cumplimiento de las obligaciones esenciales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto.

Conclusión

19. El Comité recomienda encarecidamente que las normas internacionales en materia de derechos humanos se integren en los planes nacionales participativos y multisectoriales de erradicación o reducción de la pobreza¹⁶. Los programas de lucha contra la pobreza de este tipo cumplen un papel indispensable en todos los Estados, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren.

20. Los agentes no estatales, entre ellos las organizaciones internacionales, las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y las empresas privadas, también tienen importantes responsabilidades en la lucha contra la pobreza. Cada uno de ellos debería determinar claramente de qué modo puede contribuir a la erradicación de la pobreza, sin perder de vista los aspectos de la pobreza relacionados con los derechos humanos que se esbozan en esta declaración.

21. El Comité es plenamente consciente de que existen obstáculos estructurales para erradicar la pobreza en los países en desarrollo. Merced a sus diversas actividades, entre ellas el proceso de presentación de informes y la adopción de observaciones generales, el Comité trata de prestar asistencia a los Estados en desarrollo mediante la definición de medidas que pueden y deben adoptar para superar esos obstáculos. No obstante, algunos de los obstáculos estructurales con que tropiezan las estrategias de los Estados en desarrollo para combatir la pobreza son ajenos a su voluntad en el orden internacional contemporáneo. A juicio del Comité, es imperativo adoptar urgentemente medidas para eliminar esos obstáculos estructurales a nivel mundial, como, por ejemplo, la excesiva deuda externa, la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación, pues de lo contrario las estrategias de algunos Estados para combatir la pobreza tienen muy pocas posibilidades de éxito duradero. A este respecto, el Comité señala el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como la Declaración sobre el derecho al desarrollo, en particular el párrafo 3 de su artículo 3¹⁷.

¹⁶ Como los previstos por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995) y la más reciente Iniciativa ampliada para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados. Para un examen reciente de los programas nacionales de erradicación de la pobreza, véase Informe del PNUD sobre la Pobreza, Superar la pobreza humana, PNUD, 2000.

¹⁷ Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Párrafo 3 del artículo 3 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo: "Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo".

22. En la medida en que lo permiten sus recursos y sus demás responsabilidades, el Comité sigue elaborando observaciones generales que aclaran el contenido normativo de los derechos económicos, sociales y culturales, sus obligaciones básicas inclusive, e invita a todas las partes a prestar asistencia en esta importante y difícil labor.

23. Consciente de su gran importancia, el Comité confirma su buena disposición a examinar las cuestiones indicadas en la presente Declaración con todos los que están firmemente decididos a erradicar la pobreza.

Aprobada el 4 de mayo de 2001.