



**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos**

**PRINCIPIOS Y DIRECTRICES PARA LA INTEGRACIÓN DE
LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTRATEGIAS DE
REDUCCIÓN DE LA POBREZA**



NOTA

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse libremente a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación que contenga el material reproducido a las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 8-14 avenue de la Paix, CH-1211 Ginebra 10, Suiza.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

HR/PUB/06/12

Prefacio

La pobreza es el más grave de los desafíos que afronta actualmente el mundo en lo que respecta a los derechos humanos. Cuando una proporción enorme de la población mundial, el 40%, vive con la realidad o la amenaza de una extrema pobreza y una de cada cinco personas se halla sumida en una pobreza tan abyecta que pone en peligro la supervivencia¹, un mundo liberado de la miseria y del miedo, perspectiva contemplada en la Declaración Universal de Derechos Humanos, sigue siendo una lejana aspiración.

Una pobreza de tal magnitud no es un accidente del destino. Como se afirma de manera convincente en el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, acabar con la pobreza es una meta alcanzable². En todo el mundo, los gobiernos han expresado su firme adhesión a la erradicación de la pobreza. En fecha muy reciente, en la Cumbre Mundial 2005, los dirigentes mundiales reiteraron su determinación de asegurar el cumplimiento oportuno y cabal de los objetivos de desarrollo del Milenio, incluida la erradicación de la pobreza y el hambre, subrayando "el derecho de las personas a vivir en libertad y con dignidad, libres de la pobreza y la desesperación"³. El reto actual consiste en traducir esos compromisos en medidas concretas.

La pobreza no es sólo una cuestión de ingresos, sino que también, de manera más fundamental, guarda relación con la capacidad para vivir en condiciones dignas y disfrutar de los derechos y libertades básicos del ser humano. Es el resultado de un complejo de privaciones que se relacionan y refuerzan mutuamente, repercutiendo así en la capacidad de las personas para reivindicar el acceso a los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales que les corresponden. De manera fundamental, por consiguiente, la denegación de los derechos humanos forma parte de la definición misma de la condición de pobre.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005 - La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual* (Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 2005), pág. 27.

² Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Invirtiendo en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio* (London and Sterling, VA, Earthscan, 2005).

³ "Documento Final de la Cumbre Mundial 2005" (A/RES/60/1, párr. 143).

La adopción de una perspectiva basada en los derechos humanos facilita el desarrollo de medios más eficaces y equitativos para hacer frente a las numerosas dimensiones de la pobreza. Esa perspectiva viene a completar la aplicación de enfoques más ortodoxos en las actividades de desarrollo y de reducción de la pobreza, ya que toma en consideración no sólo los recursos sino también la necesidad de disponer de capacidad, opciones, seguridad y poder para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales fundamentales.

La presente publicación, *Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza*, tiene por objeto ayudar a los países, a los organismos internacionales y a cuantos se ocupan del desarrollo a traducir las normas, los criterios y los principios relativos a los derechos humanos en políticas y estrategias a favor de los pobres.

Este trabajo es una prolongación de publicaciones anteriores de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, a saber, *Proyecto de directrices sobre la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza* (2002) y *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* (2004), cuyos autores son los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani, y está basado asimismo en las consultas efectuadas con diversas partes interesadas (en particular, Estados Miembros y organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales).

Espero que este instrumento, que dista mucho de ser una receta milagrosa para resolver un problema tan complejo, sea de utilidad en cada país para mejorar la calidad, la repercusión y la sostenibilidad de las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

Louise Arbour
Alta Comisionada de las Naciones Unidas
para los Derechos Humanos

Expresión de agradecimiento

La preparación de estas *Directrices* no habría sido posible sin el apoyo, los consejos y la contribución de un gran número de personas y organizaciones.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) agradece especialmente la colaboración del Banco Mundial, la Comisión Europea, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Fondo Monetario Internacional, la Fundación Ford, el Instituto de Desarrollo de Ultramar, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Cooperación de Asistencia para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo.

El ACNUDH expresa asimismo su agradecimiento a los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani, que son los autores del proyecto de directrices en el que se basa el presente documento.

ÍNDICE

| <i>Capítulo</i> | <i>Párrafos</i> | <i>Página</i> |
|--|-----------------|---------------|
| INTRODUCCIÓN | 1 - 14 | 7 |
| I. LA RAZÓN DE SER DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS | 15 - 28 | 12 |
| II. EL PROCESO DE FORMULACIÓN, APLICACIÓN Y VIGILANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS | 29 - 105 | 17 |
| Directriz 1: Identificación de los pobres | 29 - 36 | 17 |
| Directriz 2: Marco nacional e internacional de los derechos humanos | 37 - 41 | 18 |
| Directriz 3: Igualdad y no discriminación..... | 42 - 46 | 20 |
| Directriz 4: Establecimiento de metas, referencias y prioridades.... | 47 - 61 | 25 |
| Directriz 5: Participación | 62 - 74 | 30 |
| Directriz 6: Vigilancia y rendición de cuentas | 75 - 100 | 35 |
| Directriz 7: Asistencia y cooperación internacionales..... | 101 - 105 | 40 |
| III. EL CONTENIDO DE UNA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS | 106 - 226 | 45 |
| Directriz 8: Integración de determinadas normas de derechos humanos | 108 - 226 | 45 |
| El derecho al trabajo | 108 - 128 | 45 |
| El derecho a una alimentación adecuada | 129 - 152 | 54 |
| El derecho a una vivienda adecuada..... | 153 - 170 | 60 |
| El derecho a la salud..... | 171 - 183 | 66 |
| El derecho a la educación | 184 - 195 | 74 |
| El derecho a la seguridad personal y a la intimidad | 196 - 203 | 81 |
| El derecho a la igualdad de acceso a la justicia..... | 204 - 211 | 85 |
| Libertades y derechos políticos | 212 - 226 | 90 |

HR/PUB/06/12

GE.06-45024 (S) 120207 230207

INTRODUCCIÓN

1. La promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza constituyen el fundamento mismo del mandato de las Naciones Unidas. Estos dos objetivos guardan estrecha relación y se refuerzan entre sí, como se reconoció en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993 y en la Declaración del Milenio de 2000, entre otras. Asimismo, el informe de 2005 del Secretario General, "Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos", y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 reafirman la importancia de los derechos humanos para reducir la pobreza y alcanzar los objetivos de desarrollo expuestos en la Declaración del Milenio.
2. La presente publicación tiene por objeto aportar una contribución a la labor emprendida en todo el sistema de las Naciones Unidas para integrar los derechos humanos en las actividades de desarrollo a fin de combatir la pobreza. Es respuesta a una solicitud dirigida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en la que le pedía que desarrollara directrices sustantivas para incorporar los derechos humanos en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. Se propone ofrecer orientación, en la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para reducir la pobreza, a las autoridades encargadas de idear y poner en práctica estrategias de reducción de la pobreza.
3. Como se reconoce por lo general que los países deben "hacer suyas" las estrategias de reducción de la pobreza y en vista de que la normativa internacional de derechos humanos regula principalmente la relación entre los Estados y los individuos, las presentes *Directrices* se centran en primer lugar en el papel del Estado. Sin embargo, es de esperar que sean también de utilidad para otros agentes -organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, organismos del sistema de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales- empeñados en la lucha destinada a erradicar la pobreza.
4. Las *Directrices* están estructuradas con cierto grado de generalidad de forma que sean pertinentes en la mayoría de las condiciones y circunstancias. No deberán utilizarse como un manual técnico normativo, sino más bien como una elaboración y aclaración de determinados principios por los que debería regirse el proceso de formulación, aplicación y vigilancia de las

estrategias de reducción de la pobreza, si se quiere que éstas sean coherentes con el enfoque de derechos humanos. Lo que se pretende es que, una vez entendidos los principios, los agentes que participen en las actividades de reducción de la pobreza puedan ponerlos en práctica teniendo en cuenta las peculiaridades de su propio contexto y con la ayuda de instrumentos más específicos, si es necesario.

5. Si bien los principios del enfoque basado en los derechos humanos para la reducción de la pobreza pueden aplicarse en general a los países ricos y pobres por igual, la atención de estas *Directrices* se centra sobre todo en la pobreza reinante en los países más pobres. Ello se debe en parte al reconocimiento del hecho manifiesto de que la pobreza es un problema mucho más grave en esos países, pero también, en parte, a que la pobreza tiene en los países ricos unas características especiales que han de estudiarse por separado.

6. Las *Directrices* no abordan con igual profundidad todos los aspectos de los derechos humanos, porque están formuladas para el contexto específico de la reducción de la pobreza, que es sólo una parte del programa de acción más amplio relativo a los derechos humanos. La selección de los diferentes derechos humanos y la importancia relativa que se les concede se basa en la necesidad de apreciar cuáles son los derechos humanos más pertinentes en el contexto de la pobreza. Esta apreciación se inspira a su vez en la idea de que los derechos humanos pueden tener que ver con la pobreza de distintas maneras⁴. En el contexto de la reducción de la pobreza, revisten particular importancia los derechos que tienen una pertinencia constitutiva o instrumental.

7. Desde una perspectiva de derechos humanos, la pobreza puede describirse como la denegación de los derechos de una persona a una serie de posibilidades básicas, como las de tener una alimentación adecuada, de vivir con buena salud y de tomar parte en los procesos de adopción de decisiones y en la vida social y cultural de la comunidad. En el lenguaje de los derechos, puede afirmarse que una persona vive en la pobreza si no disfruta de una serie de derechos humanos, como son los derechos a la alimentación, a la salud y a la participación

⁴ Véase un análisis más detallado de las numerosas maneras en que los derechos humanos pueden ser pertinentes en relación con la pobreza en ACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004), sec. 1.

política, entre otros. Tales derechos tienen pertinencia *constitutiva* para la pobreza si la carencia de recursos económicos de las personas es un elemento que interviene en la no realización de esos derechos. Algunos derechos humanos tienen la particularidad de que su realización contribuirá al disfrute de otros derechos humanos que guardan relación constitutiva con la pobreza. Por ejemplo, gozar del derecho al trabajo contribuye al disfrute del derecho a la alimentación. Puede decirse entonces que esos derechos tienen pertinencia *instrumental* en lo que se refiere a la pobreza. Naturalmente, un mismo derecho humano puede tener ambos tipos de pertinencia. En las presentes *Directrices* se abordan los derechos que se consideran particularmente relacionados con la pobreza de acuerdo con su importancia constitutiva o instrumental.

8. El documento se divide en tres capítulos. En el **capítulo I** se exponen los principios básicos y la razón de ser del enfoque basado en los derechos humanos. En el **capítulo II** (directrices 1 a 7) se explica con más detenimiento la manera en que los principios de derechos humanos deberían regir el *proceso* de formulación, aplicación y vigilancia de una estrategia de reducción de la pobreza. El **capítulo III** (directriz 8) trata del enfoque basado en los derechos humanos para determinar el *contenido* de una estrategia de reducción de la pobreza, identificando los elementos principales de la estrategia destinada a asegurar la realización de una serie de derechos humanos concretos y de las obligaciones de derechos humanos de particular pertinencia para la reducción de la pobreza.

9. El examen de cada derecho o conjunto de derechos efectuado en el **capítulo III** (directriz 8) se estructura en torno a cuatro secciones. En la **sección A** se expone la relación que guardan ciertas normas particulares de derechos humanos con el fenómeno de la pobreza. En la **sección B** se describe el ámbito o el contenido de los derechos y obligaciones, como aparece en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Para facilitar la consulta, en los recuadros se reproducen algunas de las disposiciones internacionales de derechos humanos más pertinentes; también se hace referencia a conferencias mundiales recientes, así como a las observaciones generales o recomendaciones más pertinentes de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados de derechos humanos⁵. En la **sección C** se fijan las metas

⁵ Las observaciones generales y las recomendaciones ofrecen orientación a los Estados Partes sobre el significado y el contenido de determinados derechos humanos y sobre las medidas que

clave en relación con determinados derechos humanos y obligaciones de derechos humanos, y se enumeran, para cada meta, algunos indicadores que ayudarán a evaluar la medida en que se van alcanzando esas metas a lo largo del tiempo. En la **sección D** se describen algunas características básicas de una estrategia destinada a alcanzar las metas especificadas. Conviene hacer algunas breves observaciones sobre las *metas*, los *indicadores* y las *estrategias* definidas en las presentes *Directrices*.

10. Las *metas* se dedujeron del ámbito de los derechos y obligaciones específicos que figuran en la normativa internacional de derechos humanos. La elección de las metas se llevó a cabo respondiendo a la siguiente pregunta: ¿cuáles son las metas principales cuyo logro aseguraría la realización de los derechos y obligaciones de especial pertinencia para los pobres? Muchas de las metas se basan en los objetivos de desarrollo del Milenio, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, y se asemejan a ellos.

11. Merece la pena hacer algunas observaciones en relación con los *indicadores*. En primer lugar, la elaboración de indicadores de derechos humanos es una tarea continua y en esta publicación no se pretende haber resuelto del todo esta cuestión⁶. Sin embargo, se ha procurado extraer de la documentación existente, incluida la relativa a los objetivos de desarrollo del Milenio, un conjunto de indicadores que parecen sumamente apropiados para las metas en cuestión, sin perder de vista el contexto de la pobreza. Además, se propone la lista de indicadores únicamente con fines de consulta. Cada país deberá decidir por sí mismo qué indicadores son los más apropiados para sus circunstancias particulares.

12. En segundo lugar, al utilizar los indicadores, el objetivo consistirá en esclarecer las condiciones de los pobres y no la situación media en que se halla toda la población. A menudo, por consiguiente, los indicadores tendrán que desglosarse para reflejar las condiciones de vida de

podrían adoptarse para asegurar su aplicación. Todos los años se publica una compilación de las observaciones generales y de las recomendaciones, que también pueden consultarse en el sitio web del ACNUDH. (En el documento HRI/GEN/1/Rev.8 figuran las 113 observaciones generales y recomendaciones adoptadas hasta mayo de 2006.)

⁶ Cabe mencionar varias iniciativas ya emprendidas, incluidas las propuestas por el ACNUDH (HRI/MC/2006/7) y por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (E/CN.4/2006/48), que examinan la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos en las evaluaciones relativas a los derechos humanos.

los pobres y especialmente de los grupos más desfavorecidos entre ellos, por ejemplo las mujeres, las minorías y los pueblos indígenas. Para determinar exactamente qué tipo de desglose es el adecuado, habrá que tener en cuenta la naturaleza de la meta en cuestión y las circunstancias particulares del país. No obstante, habida cuenta de la repercusión por lo general desproporcionada que tiene la pobreza en las mujeres, los indicadores deberían desglosarse por sexo en la mayoría de los casos.

13. En tercer lugar, la mayoría de los indicadores propuestos en las presentes *Directrices* son indicadores normalizados del progreso socioeconómico, si bien es de señalar que algunos indicadores de derechos humanos, especialmente los relativos a los derechos civiles y políticos, no suelen aparecer en las medidas del progreso socioeconómico. Fundamentalmente, lo que distingue un indicador de derechos humanos de un indicador normalizado y desglosado del progreso socioeconómico no es tanto su contenido de fondo cuanto a) su derivación explícita de una norma de derechos humanos y b) la finalidad que se le asigna, a saber, la vigilancia de los derechos humanos con miras a exigir que rinda cuentas la instancia responsable.

14. Con las *estrategias* propuestas respecto de un derecho particular se pretende sugerir más que definir. Algunas de las recomendaciones propuestas en este documento pueden ser pertinentes en algunos casos pero no en otros, mientras que podrá haber situaciones que exijan la adopción de medidas que aquí no se abordan en absoluto. Esos detalles habrán de ser elaborados por quienes participen activamente en la preparación de las estrategias de reducción de la pobreza, detalles que serán diferentes según el contexto. Además, la estrategia propuesta respecto de cada derecho u obligación debe considerarse como parte de un enfoque global, y no como un elemento autosuficiente. Por consiguiente, la estrategia propuesta para la realización del derecho a la alimentación no surtirá efecto para todos a menos que se progrese en la realización del derecho al trabajo, porque la mayoría de las personas que no participan directamente en la producción de alimentos tienen que trabajar para comprarlos en el mercado. Además, la realización satisfactoria de cualquier derecho dependerá de los mecanismos de participación, vigilancia y rendición de cuentas.

Capítulo I

LA RAZÓN DE SER DE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

15. Con el enfoque basado en los derechos humanos se subraya la naturaleza multidimensional de la pobreza, pues se describe ésta como una serie de privaciones que se relacionan y refuerzan mutuamente, y se ponen de relieve la estigmatización, la discriminación, la inseguridad y la exclusión social inherentes a la pobreza. Esas privaciones y la humillación que conlleva la pobreza tienen su origen en diversos factores, por ejemplo la carencia de un nivel de vida adecuado, en particular de alimentos, vestido y vivienda, y en el hecho de que los pobres suelen quedar marginados y socialmente excluidos. La voluntad de asegurar el respeto de los derechos humanos será un poderoso factor para combatir todas esas formas de privación.

16. La idea esencial en la que se funda la adopción de un enfoque de derechos humanos en la acción encaminada a reducir la pobreza estriba en que las políticas e instituciones establecidas con ese fin deben basarse explícitamente en los preceptos y valores consagrados en la normativa internacional de derechos humanos. Ya sean explícitos o implícitos, esos preceptos y valores configuran las políticas e instituciones. El enfoque de derechos humanos ofrece un marco normativo explícito, a saber, el de los derechos humanos en el ámbito internacional. Respaldados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos constituyen en el plano internacional un marco normativo imprescindible para la formulación de políticas nacionales e internacionales, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza⁷ (véase la **directriz 2**).

17. La aplicación de los derechos humanos a la reducción de la pobreza refuerza algunas de las características de las estrategias de lucha contra ésta. Por ejemplo, las estrategias contra la pobreza que presuponen la transparencia de los procesos oficiales presupuestarios y de otro tipo se hallan en consonancia con el derecho a la información, mientras que la insistencia en que los países "hagan suyas" las estrategias corresponde al derecho de los pueblos a la libre

⁷ Véase un análisis más detallado de los rasgos más salientes del enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza en ACNUDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004), especialmente la sección 2.

determinación. El valor añadido por el enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza radica tanto en la manera en que se aparta de las estrategias existentes como en la manera en que las refuerza.

18. Una de las razones por las que este marco es imprescindible en el contexto de la reducción de la pobreza estriba en que puede crear condiciones para la habilitación de los pobres.

Como está ya ampliamente reconocido, la reducción efectiva de la pobreza no es posible sin la *habilitación* de los pobres⁸. El enfoque de derechos humanos aplicado a la reducción de la pobreza gira básicamente en torno a esa habilitación.

19. La habilitación se logra de manera más fundamental introduciendo el concepto de derechos propiamente dicho. Una vez integrado este concepto en el ámbito de la formulación de políticas, el fundamento de la reducción de la pobreza no radica ya simplemente en el hecho de que las personas que viven en la pobreza tienen necesidades, sino también en que tienen derechos y éstos crean obligaciones jurídicas para terceros. De esta manera, la perspectiva de los derechos humanos pone de relieve que la pobreza trae consigo la no realización de los derechos humanos, con lo cual la adopción de una estrategia de reducción de la pobreza es no sólo deseable sino también obligatoria para los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales de derechos humanos.

20. En su mayoría, las características más destacadas del marco normativo de los derechos humanos pueden contribuir de una u otra manera a la habilitación de los pobres. Entre esas características cabe citar los principios de universalidad, no discriminación e igualdad, el principio de los procesos decisorios participativos, la noción de rendición de cuentas y el reconocimiento de la interdependencia de los derechos.

⁸ Se emplea aquí la palabra "habilitación" para describir el proceso consistente en aumentar la capacidad de los individuos o grupos pobres para tomar sus propias decisiones y transformarlas en las acciones y los resultados que desean, así como para participar en las instituciones que afectan a sus vidas, negociar con esas instituciones, influir en ellas, controlarlas y exigirles que rindan cuentas. Véase un análisis más pormenorizado del concepto de habilitación en Deepa Narayan, ed., *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook* (Banco Mundial, Washington D.C., 2002) y en el sitio web PovertyNet del Banco Mundial.

21. La *igualdad* y la *no discriminación* son principios gemelos que figuran entre los elementos más fundamentales de la normativa internacional de derechos humanos. El reconocimiento de esos principios ayuda a poner de relieve el hecho de que gran parte de la pobreza tiene su origen en prácticas discriminatorias, tanto manifiestas como encubiertas. Ese reconocimiento exige una reorientación de las estrategias de reducción de la pobreza: la tendencia a centrarse en cuestiones económicas de alcance limitado deberá ser sustituida por una estrategia más amplia que también abarque las instituciones socioculturales y políticojurídicas que sustentan las estructuras discriminatorias. Por consiguiente, la aplicación del criterio de derechos humanos en la reducción de la pobreza presupone la supresión de las leyes e instituciones que fomentan la discriminación contra determinados individuos y grupos y la asignación de más recursos a las esferas de actividad que más puedan beneficiar a los pobres (véase la **directriz 3**).

22. En el enfoque de derechos humanos, si bien se impone a quienes están investidos de responsabilidad la obligación de trabajar en pro de la reducción de la pobreza, se reconoce que, a causa de las limitaciones de recursos, a veces algunos derechos humanos no podrán realizarse aún durante un período de tiempo. El logro de un equilibrio entre los diferentes objetivos, en función de las prioridades sociales y los recursos disponibles, forma parte integrante de todo sistema de formulación de políticas. El enfoque basado en los derechos humanos, sin embargo, impone determinadas condiciones a la hora de establecer prioridades que protejan a los pobres contra algunos tipos de equilibrio que pueden ser perjudiciales para ellos. En particular, descarta todo equilibrio que vaya en detrimento del ejercicio actual de un derecho humano o que impida el logro de determinados niveles mínimos en su ejercicio (véase la **directriz 4**).

23. A diferencia de anteriores criterios adoptados para la reducción de la pobreza, en el enfoque de derechos humanos se concede tanta importancia a los procesos que posibilitan el logro de las metas de desarrollo como a las metas mismas. En particular, se pone de relieve la importancia de asegurar la *participación* de los pobres en la formulación, la aplicación y la vigilancia de las estrategias correspondientes. Se destaca el hecho de que la participación es de utilidad no sólo como medio para otros fines sino también como derecho humano fundamental que debe ser disfrutado por sí mismo. La participación efectiva de los pobres presupone la existencia de mecanismos y arreglos específicos en los diferentes niveles del proceso de adopción de decisiones para superar los obstáculos con que tropiezan las personas que viven en

la pobreza y los grupos marginados en general para participar efectivamente en la vida de la comunidad (véase la **directriz 5**).

24. Adoptando el enfoque de derechos humanos para reducir la pobreza se destaca la importancia de la *rendición de cuentas* de las instancias normativas y de otros agentes cuya actuación repercute en los derechos de la población. Los derechos llevan aparejados deberes, y los deberes, la obligación de rendir cuentas. Por consiguiente, una característica intrínseca del enfoque de derechos humanos es la necesidad de que las instituciones y el dispositivo jurídico y administrativo destinado a asegurar la rendición de cuentas estén incorporados en toda estrategia de reducción de la pobreza. Si bien incumbe a las instancias responsables determinar qué mecanismos de rendición de cuentas son los más apropiados en su caso particular, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces (véase la **directriz 6**).

25. En muchos países, las estrategias de reducción de la pobreza se ven menoscabadas por la corrupción. Con todo, es poco probable que prospere la corrupción donde hay acceso a la información, libertad de expresión, participación y rendición de cuentas, que son características básicas de los derechos humanos. Por consiguiente, la adopción de un enfoque de derechos humanos puede evitar que una estrategia de reducción de la pobreza se vea debilitada por los efectos corrosivos de la corrupción.

26. Otra particularidad del enfoque de derechos humanos radica en que la reducción de la pobreza pasa a ser una responsabilidad compartida. Si bien el Estado es el primer responsable de velar por la protección de los derechos humanos de la población que se halla bajo su jurisdicción, otros Estados y agentes no estatales están igualmente obligados a contribuir al disfrute de los derechos humanos o, como mínimo, a que no se violen (véase la **directriz 7**).

27. En el marco internacional de los derechos humanos se amplía asimismo el alcance de las estrategias de reducción de la pobreza mediante el reconocimiento de la *interdependencia de los derechos*. Aunque la pobreza parece estar relacionada principalmente con los derechos económicos, sociales y culturales, el marco de los derechos humanos pone de relieve el hecho de que el disfrute de estos derechos puede depender de manera muy importante del disfrute de los derechos civiles y políticos. Así, el enfoque de derechos humanos acaba con la idea equivocada de que los derechos y libertades civiles y políticos son un lujo que sólo se pueden permitir

sociedades relativamente prósperas y de que los derechos económicos, sociales y culturales son tan sólo aspiraciones y no obligaciones vinculantes. En consecuencia, presupone que tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales formen parte integrante de las estrategias de reducción de la pobreza (véase la **directriz 8**).

28. En resumen, el enfoque de derechos humanos puede acelerar la consecución del objetivo de reducir la pobreza de varias maneras: a) instando a la pronta adopción de una estrategia de reducción de la pobreza, sustentada por los derechos humanos; b) ampliando el ámbito de las estrategias de reducción de la pobreza con el fin de incluir las estructuras de discriminación que generan y mantienen la pobreza; c) exhortando a que se amplíen los derechos civiles y políticos, que pueden contribuir de manera crucial a promover la causa de la reducción de la pobreza; d) confirmando que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos internacionales vinculantes, y no sólo aspiraciones programáticas; e) alertando contra el retroceso en el ejercicio de los derechos y contra el incumplimiento de las obligaciones básicas mínimas con la excusa de alcanzar un equilibrio; f) añadiendo legitimidad a la exigencia de asegurar una importante participación de los pobres en los procesos de adopción de decisiones; y g) creando y fortaleciendo instituciones que permitan exigir responsabilidades por su actuación a los encargados de la formulación de políticas⁹.

⁹ Véase un análisis más detallado del valor añadido del enfoque basado en los derechos humanos y de su pertinencia para los programas de desarrollo de las Naciones Unidas en ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo* (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2006).

Capítulo II

EL PROCESO DE FORMULACIÓN, APLICACIÓN Y VIGILANCIA DE UNA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS

Directriz 1: Identificación de los pobres

29. Toda estrategia de reducción de la pobreza debe comenzar por la identificación de los pobres. Esta labor consta de dos etapas: a) determinar las características que se consideran propias de la pobreza; y b) identificar los grupos de población que tienen esas características.
30. *Determinación de las características de la pobreza.* Desde una perspectiva basada en los derechos humanos, la pobreza consiste en la no realización de los derechos humanos de una persona en relación con diversas posibilidades básicas (véase el párrafo 7). La falta de posibilidades es, pues, la característica definitoria de la pobreza.
31. Puesto que la pobreza denota una forma extrema de privación, sólo debe considerarse pobreza la falta de realización de las posibilidades que se consideren básicas en atención a cierto orden de prioridades. Como las distintas sociedades pueden tener prioridades diferentes, la lista de posibilidades básicas puede diferir de una sociedad a otra.
32. Ahora bien, la observación empírica apunta a un conjunto común de posibilidades que se pueden considerar básicas en la mayoría de las sociedades. Son, entre otras: la alimentación adecuada, la protección contra la morbilidad y la mortalidad prematura prevenibles, la vivienda adecuada, la educación básica, la seguridad personal, el acceso equitativo a la justicia, la posibilidad de vivir con dignidad, de ganarse la vida y de participar en la vida comunitaria. Estas *Directrices* versan sobre ese conjunto común, pero en cada país hay que averiguar, mediante un proceso participativo, qué otras posibilidades estima su población que son tan básicas como para que su no realización se considere pobreza.
33. *Identificación de los grupos de población pobres.* Una vez determinadas las posibilidades básicas, el paso siguiente consiste en identificar los grupos de población que no tienen un acceso adecuado a ellas. Esta labor requiere mucha información, sobre todo porque la pobreza ha de medirse en función de una serie de características. Habrá que idear mecanismos innovadores, combinando métodos cuantitativos y cualitativos, para obtener la información necesaria de

manera eficiente en relación con el costo. El método preferido dependerá de las circunstancias particulares de cada país. Si el país no tiene capacidad suficiente para obtener la información deseada, deberán tomarse medidas para desarrollar su capacidad tan pronto como sea posible.

34. Cualquiera que sea el método utilizado para identificar a los pobres, el enfoque de derechos humanos requiere que el proceso se rijan por dos consideraciones especiales.

35. En primer lugar, la labor no debe consistir simplemente en presentar una cifra, como la proporción de pobres en la población, sino en determinar quiénes son las personas pobres y en qué grado lo son. Así pues, hay que identificar las que son extremadamente pobres, es decir, las más pobres entre los pobres, así como los grupos específicos, en función de varias características, como el sexo, la ubicación geográfica, el origen étnico, la religión, la edad y la ocupación, de manera que pueda abordarse el problema de la manera más detallada posible.

36. En segundo lugar, hay que hacer todo lo posible para determinar quiénes se hallan especialmente desfavorecidos y marginados entre los pobres (por ejemplo, las mujeres, las personas que viven con el VIH/SIDA, los ancianos, las personas discapacitadas y las que sufren discriminación racial o religiosa). Cuando la limitación de recursos obligue a establecer un orden de prioridad, las personas pertenecientes a esos grupos deberán recibir una atención prioritaria. Esto es necesario en aras de la igualdad, que es un principio esencial del planteamiento basado en los derechos humanos.

Directriz 2: Marco nacional e internacional de los derechos humanos

37. Los documentos sobre estrategias de reducción de la pobreza, aunque no sean instrumentos jurídicos, deben ser compatibles con los compromisos nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos y estar basados en ellos, por dos razones: a) ello aumentará la eficacia de la estrategia; y b) de no ser así, la estrategia puede ser ilegal.

38. Esto tiene repercusiones importantes para los Estados, así como para los responsables de las políticas y los programas que repercuten en el Estado. Todas las partes deben basarse en los compromisos nacionales e internacionales del Estado como cimientos normativos al construir la estrategia.

39. Al comenzar a preparar o a examinar una estrategia de reducción de la pobreza, el Estado debe reconocer expresamente:

- a) La legislación nacional en materia de derechos humanos y su práctica en su jurisdicción, por ejemplo las disposiciones sobre derechos humanos de la constitución, la declaración de derechos, las leyes contra la discriminación y la legislación sobre la libertad de información, así como la jurisprudencia más importante en materia de derechos humanos;
- b) Los tratados internacionales y regionales de derechos humanos que haya ratificado;
- c) Otros instrumentos internacionales importantes de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos;
- d) Los compromisos asumidos en las últimas conferencias mundiales en la medida en que incidan en los derechos humanos, incluida la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas;
- e) Las promesas hechas en el Consejo de Derechos Humanos, así como los compromisos asumidos en los programas y planes de acción nacionales en materia de derechos humanos.

40. Dado que es responsable de que sus compromisos en materia de derechos humanos se integren en la formulación y la aplicación de su estrategia de reducción de la pobreza, el Estado debe velar por que:

- a) En la estrategia se mencionen expresamente sus compromisos en materia de derechos humanos;
- b) Los encargados de formular y aplicar la estrategia reciban instrucción básica en materia de derechos humanos para que tengan un buen conocimiento de los compromisos del Estado respecto de los derechos humanos y sus consecuencias;
- c) Se asigne a algunas personas la responsabilidad específica de asegurar que se tengan en cuenta los compromisos del Estado en materia de derechos humanos al formular y

aplicar la estrategia (por ejemplo, los oficiales de derechos humanos de los departamentos);

- d) Se ideen y se lleven a la práctica procedimientos para asegurarse de que se presta la debida atención a los compromisos del Estado en materia de derechos humanos al formular y al aplicar la estrategia de reducción de la pobreza (por ejemplo, tomando disposiciones para la preparación y el examen de las evaluaciones *ex ante* y *ex post* de las repercusiones en materia de derechos humanos).

41. Como quiera que el marco de derechos humanos del Estado no se circunscribe a la administración estatal propiamente dicha, todos los responsables de las políticas y los programas que repercuten en el Estado deben:

- a) Velar por que esas políticas y esos programas no dificulten la aplicación por el Estado de sus compromisos en materia de derechos humanos con respecto a las personas o los grupos que se hallan bajo su jurisdicción;
- b) Poner todo su empeño, en el marco de sus mandatos, para ayudar al Estado a cumplir sus compromisos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Directriz 3: Igualdad y no discriminación

42. El derecho a la igualdad y el principio de no discriminación se cuentan entre los elementos fundamentales de la normativa internacional de derechos humanos. El derecho a la igualdad garantiza, ante todo, que todas las personas sean iguales ante la ley, lo que significa que ésta debe formularse en términos generales aplicables a todos los seres humanos y hacerse cumplir de igual manera. En segundo lugar, todas las personas tienen derecho a igual protección de la ley contra el trato arbitrario y discriminatorio por parte de agentes privados. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas una protección idéntica y efectiva contra la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad y estado de salud -incluido el VIH/SIDA- edad, orientación sexual u otra condición social.

43. Los pobres son en general víctimas de discriminación por varios motivos: nacimiento, posición económica, origen nacional y social, raza, color, sexo y religión. En función de las circunstancias propias de cada sociedad, la pobreza puede afectar en primer lugar a los miembros de determinadas clases sociales desfavorecidas o a ciertos grupos étnicos o religiosos, a las mujeres, a los ancianos o a los indígenas, pero en la mayoría de los casos la pobreza se ve agravada por alguna clase de discriminación. El Estado, cuando es responsable de tal discriminación, tiene la obligación de prohibir todas las leyes y prácticas discriminatorias y de poner fin a ellas inmediatamente. Si las actitudes discriminatorias tienen su origen en tradiciones populares (que suelen estar muy arraigadas), el Estado debe promulgar y aplicar leyes que prohíban cualquier discriminación por parte de agentes privados. En ambos casos, el Estado debe además adoptar medidas especiales para proteger de manera eficaz a los grupos más vulnerables, más discriminados y socialmente más excluidos, entre ellos los pobres, contra la discriminación ejercida por las autoridades gubernamentales o por particulares.

44. Las desigualdades y la discriminación pueden adoptar diferentes formas, entre ellas las desigualdades jurídicas patentes en cuanto a situación y derechos, ciertas distinciones y exclusiones sociales profundamente arraigadas y las formas de discriminación indirecta. Por ejemplo, incluso las leyes y políticas que no distinguen entre hombres y mujeres pueden discriminar a éstas en la práctica; así, aunque puede no haber ningún ánimo discriminatorio contra la mujer cuando en la ley de seguridad social se usa la expresión "sostén de la familia", si la aplicación del precepto deja en desventaja a la mujer, ello puede constituir una discriminación indirecta por motivos de sexo. Es, pues, importante fijarse en los efectos más que en las intenciones de las medidas y las leyes.

45. No todas las distinciones suponen discriminación, ya que pueden basarse en criterios razonables y objetivos. Aunque en el pasado se ha considerado a veces la pobreza como una especie de "fenómeno natural", hoy se considera un fenómeno social agravado por la discriminación, que requiere que los países adopten medidas contra la discriminación, o incluso medidas positivas a favor de las víctimas. La integración de los derechos humanos en la lucha contra la pobreza proporciona todos los instrumentos necesarios para determinar las raíces de la pobreza que residen en las prácticas discriminatorias y desarrollar estrategias adecuadas para su tratamiento.

46. Así como la discriminación puede originar pobreza, la pobreza también causa discriminación. Además de los prejuicios por motivos de raza, color, sexo u origen social, los pobres son objeto de actitudes discriminatorias por parte de las autoridades gubernamentales y de particulares simplemente porque son pobres. Los dos principios gemelos de igualdad y no discriminación presuponen que los Estados adopten medidas especiales para prohibir la discriminación contra los pobres y los protejan con igualdad y eficacia contra la discriminación. Puesto que los pobres se encuentran entre los grupos más desfavorecidos y marginados en todas las sociedades, hay que comenzar por atender sus necesidades especiales y su derecho a no ser discriminados, según las circunstancias concretas de cada sociedad. Como las prácticas discriminatorias más comunes deniegan a los pobres la igualdad de acceso a los servicios fundamentales y al disfrute de derechos humanos tales como son los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud y a la justicia, en la directriz 8, que figura más adelante se tratará de las obligaciones, los objetivos, los indicadores y las estrategias correspondientes del Estado.

**Disposiciones sobre la igualdad y la no discriminación en
los instrumentos internacionales de derechos humanos**

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

Párrafo 1

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

Artículo 24

Párrafo 1

Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

Artículo 26

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derechos sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Humanos,
en particular:

- **Observación general N° 28** (2000): La igualdad de derechos entre hombres y mujeres
- **Observación general N° 18** (1989): No discriminación

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 2

Párrafo 2

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Observaciones generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular:

- **Observación general N° 16** (2005): La igualdad de derechos del hombre y de la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 3)
- **Observación general N° 3** (1990): La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y recomendaciones generales adoptadas por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial

Convención sobre los Derechos del Niño (art. 2)

Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (art. 7)

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)

Convenio N° 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación

Directriz 4: Establecimiento de metas, referencias y prioridades

47. La pobreza está tan arraigada en muchas sociedades que no es realista esperar que, aun con las mejores intenciones, pueda erradicarse en muy breve plazo. Hay que aceptar, además, que quizás no sea posible garantizar el ejercicio de todos los derechos humanos inmediatamente en un contexto de escasez de recursos. Sin embargo, el hecho de que la realización de algunos derechos humanos se vea limitado por la escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones internacionales, en el marco de los derechos humanos, de adoptar medidas razonables y apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para asegurar la realización de esos derechos.

48. Todos los derechos humanos -económicos, civiles, sociales y culturales- imponen a los Estados obligaciones tanto negativas como positivas, de lo que es reflejo la distinción entre los deberes de respetar, de proteger y de cumplir. El *deber de respetar* impone a la instancia responsable la obligación de abstenerse de entorpecer el disfrute de cualquier derecho humano. El *deber de proteger* entraña la obligación de la instancia responsable de adoptar medidas para prevenir la violación de los derechos humanos por terceros. El *deber de cumplir* obliga a las instancias responsables a adoptar medidas legislativas, administrativas o de otra índole apropiadas con miras a la plena realización de los derechos humanos. Las consecuencias de las obligaciones de *respetar* y *proteger* son por lo general menos importantes que las derivadas de la obligación de *cumplir*, para la que tal vez se requieran medidas con más anticipación y un uso mayor de recursos. Por consiguiente, las limitaciones de recursos a veces no afectarán a la capacidad del Estado para respetar y proteger los derechos humanos en la misma medida que para el deber de cumplir.

49. El reconocimiento de que el ejercicio de algunos derechos humanos deberá a veces ser progresivo durante un cierto período de tiempo, a causa de las limitaciones de recursos, tiene dos consecuencias para la determinación de las políticas. En primer lugar, permite incluir en la estrategia de observancia de los derechos humanos un factor tiempo, haciendo de la fijación de metas y referencias un elemento indispensable de la estrategia. En segundo lugar, permite establecer un orden de prioridad entre los distintos derechos y tener en cuenta su importancia relativa, ya que la escasez de recursos puede impedir que la estrategia persiga la realización de todos los derechos simultáneamente con la misma energía.

50. El reconocimiento del factor tiempo y la necesidad de tener en cuenta la importancia relativa y un orden de prioridad entre los distintos derechos son características comunes a todos los métodos de determinación de políticas. Lo que distingue al planteamiento basado en los derechos humanos es que añade determinadas condiciones que las instancias responsables deberán respetar. Las condiciones relativas al factor tiempo tienen por objeto asegurar que el Estado no aplaze o relaje los esfuerzos necesarios para la realización de los derechos humanos. Las condiciones sobre el equilibrio y el orden de prioridad entre los distintos derechos tienen por objeto asegurar que dicho equilibrio sea conforme con las normas que rigen los derechos humanos.

51. En los casos en que un derecho no pueda realizarse inmediatamente a causa de la limitación de recursos, el Estado deberá empezar sin demora a tomar medidas para asegurar la observancia de los derechos en cuestión con la mayor rapidez posible. El enfoque basado en los derechos humanos presupone que el Estado tome disposiciones para satisfacer las condiciones que se indican a continuación.

52. En primer lugar, el Estado debe reconocer que, cuando existe una voluntad firme de reducir la pobreza, es a veces posible progresar rápidamente hacia la observancia de numerosos derechos humanos aunque los recursos sean limitados. Así, será posible utilizar los recursos de manera más eficiente, por ejemplo reduciendo el gasto en las actividades improductivas y en las que beneficien desproporcionadamente a los ricos.

53. En segundo lugar, en la medida en que el ejercicio de los derechos humanos dependa del aumento gradual de los recursos disponibles, el Estado deberá, como medida inmediata, preparar y llevar a la práctica un plan de acción dentro de unos plazos determinados. El plan debe indicar cuándo y cómo espera el Estado conseguir el disfrute efectivo de los derechos.

54. En tercer lugar, como la realización de algunos derechos puede tardar un tiempo considerable, el plan deberá establecer metas de referencia (por ejemplo, metas intermedias) previas al logro del objetivo final. Para la fijación de esas metas y referencias, el Estado debe determinar indicadores apropiados para poder seguir de cerca el ritmo de mejora y, si ésta es lenta, adoptar medidas correctivas. Conviene que esos indicadores estén lo más desglosados posible, para que reflejen la situación de cada subgrupo de la población que vive en la pobreza.

55. Por último, las metas y referencias y los indicadores deben establecerse de manera participativa, de acuerdo con los principios enunciados en la **directriz 5**, de forma que sean reflejo de las preocupaciones y los intereses de todos los sectores de la sociedad. Al propio tiempo, habrá que idear mecanismos adecuados para la rendición de cuentas, de acuerdo con la **directriz 6**, de forma que el Estado se comprometa a velar por la plena realización de las metas y referencias acordadas.

56. En cuanto a las concesiones y el establecimiento de un orden de prioridad, el enfoque basado en los derechos humanos no ofrece por sí mismo una fórmula fija para determinar cuáles son los derechos a los que hay que dar prioridad. El establecimiento de prioridades debe ser específico para cada contexto, ya que las circunstancias varían de un país a otro; sin embargo, el enfoque basado en los derechos humanos impone ciertas condiciones en cuanto al proceso y a la esencia de ese establecimiento.

57. El *proceso* de determinación de un orden de prioridad debe dar cabida a la participación efectiva de todas las partes interesadas, en particular los pobres. Será inevitable que en ese proceso se formulen juicios de valor, pero el enfoque basado en los derechos exige que todo se haga de manera global y equitativa. Ello implica que el proceso de asignación de recursos debe permitir que todas las capas de la sociedad, especialmente los pobres, expresen su opinión acerca del orden de prioridad. También implica el establecimiento de mecanismos institucionales justos para que las posibles opiniones contradictorias puedan conciliarse de manera justa y equitativa. (Véanse más detalles sobre la participación en la **directriz 5**.)

58. La *esencia* de la fijación de un orden de prioridad se refiere a la base sobre la que se determinan las prioridades y la forma en que han de asignarse recursos a los derechos que se han considerado prioritarios. La esencia de la fijación de un orden de prioridad debe basarse en los principios que se enuncian a continuación.

59. En primer lugar, ningún derecho humano tendrá precedencia sobre los demás por razones intrínsecas, puesto que desde la perspectiva de los derechos humanos todos ellos son igualmente valiosos. Sin embargo, puede que en las estrategias para garantizar la protección efectiva de todos los derechos humanos se dé prioridad a determinados tipos de intervención por motivos prácticos. Por ejemplo, un país puede dar prioridad a un derecho cuyo ejercicio esté bastante

menos difundido que el de otros, a un derecho de cuya observancia se espere que sirva de catalizador para el respeto de otros derechos, o a un derecho para cuya regulación el país considere que se halla especialmente capacitado en vista de sus tradiciones o experiencia.

60. En segundo lugar, si bien el establecimiento de un orden de prioridad entraña que se llegue a un adecuado equilibrio entre los derechos, el enfoque de derechos humanos circunscribe la naturaleza de un tal equilibrio. En particular, el principio de igualdad y no discriminación excluye cualquier tipo de equilibrio que pudiera dar lugar a resultados desiguales o discriminatorios o agravarlos, por ejemplo dando prioridad a la prestación de servicios de salud y educativos a los sectores más prósperos de la sociedad y no a los grupos más desfavorecidos y marginados. El enfoque de derechos humanos también advierte contra el peligro de un equilibrio en virtud del cual disminuya considerablemente el grado de realización de un derecho. Esa busca de un equilibrio debería ser objeto del más minucioso examen y justificarse plenamente en relación con la totalidad de los derechos humanos. En la práctica, esto impone una restricción sobre la manera en que se asignan los recursos a favor de los derechos considerados prioritarios en un momento determinado. Como norma general, los recursos adicionales necesarios asignados para hacer efectivos esos derechos no deberían obtenerse recortando los recursos destinados actualmente a otros derechos (salvo si la reducción de esa asignación puede compensarse mediante una mayor eficacia en el uso de dichos recursos). En cambio, a medida que aumentan con el tiempo los recursos de que dispone un país, debería destinarse una parte mayor de esos recursos suplementarios a los derechos que anteriormente recibían menos recursos, es decir, normalmente sólo debería buscarse el equilibrio entre derechos al asignar esa clase de recursos. Por ejemplo, si decide dar prioridad al derecho a la educación, el Estado debería dedicar a ésta más recursos que a otras esferas como la alimentación y la vivienda, en vez de reducir la cantidad de recursos destinada a otros derechos de una manera que pudiera conducir al retroceso de tales derechos.

61. En tercer lugar, aun admitiendo que la escasez de recursos repercute negativamente en la capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, el sistema internacional de derechos humanos especifica algunas obligaciones fundamentales en virtud de las cuales los Estados deben garantizar con efecto inmediato cierto nivel mínimo de disfrute de diversos derechos. Esas obligaciones básicas se deben tratar como limitaciones

vinculantes para la asignación de recursos, es decir, no se permite ningún tipo de equilibrio con respecto a ellas. Además, hay que cumplirlas antes de destinar recursos a otros fines.

Por ejemplo, el Estado tiene la obligación fundamental, dimanante del derecho a la vida, a la alimentación y a la salud, de velar por que las personas bajo su jurisdicción no padezcan hambre. Por tanto, si bien el pleno disfrute del derecho a la alimentación, en todas sus dimensiones, puede que se alcance sólo progresivamente a lo largo de un período determinado, el sufrimiento del hambre debe eliminarse inmediatamente.

**Disposiciones sobre la índole de las obligaciones de los Estados
en los instrumentos internacionales de derechos humanos**

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 2

Párrafo 1

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Observación general N° 3 (1990): La índole de las obligaciones de los Estados Partes (artículo 2, párrafo 1, del Pacto)

[...] el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente

posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (párr. 9).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 2

Párrafo 2

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

Observación general N° 31 (2004): La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto

El requisito establecido en el párrafo 2 del artículo 2 de que se adopten medidas para hacer efectivos los derechos del Pacto no está sometido a condiciones y es de efecto inmediato. La falta de cumplimiento de esta obligación no puede estar justificada alegando consideraciones políticas, sociales, culturales o económicas dentro de ese Estado (párr. 14).

Directriz 5: Participación

62. Puesto que los Estados son los principales responsables del respeto de los derechos humanos de quienes viven en su respectiva jurisdicción, cualquier estrategia de reducción de la pobreza debe ser un proceso impulsado desde el país. La identificación del país con el proceso debe ser, pues, una característica esencial de cualquier estrategia de reducción de la pobreza.

63. No obstante, la identificación del país con la estrategia no debe interpretarse de manera estricta referida únicamente al Estado. La estrategia ha de ser asumida por todas las partes interesadas, incluidos los pobres. Sin embargo, esto sólo es posible cuando todas ellas, incluidos los pobres, participan de manera efectiva en todas las etapas del proceso de formulación de políticas.

64. La participación activa y con conocimiento de causa de los pobres no sólo es compatible con la integración de los derechos humanos en la estrategia, sino que dicha integración la requiere porque el marco normativo internacional de derechos humanos afirma el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.

65. Cabe distinguir cuatro etapas en la participación: manifestación de preferencias, elección de la política, aplicación, y vigilancia, evaluación y rendición de cuentas.

66. La *manifestación de preferencias* es la etapa inicial de cualquier proceso de formulación de políticas. Para formular políticas, la población debe poder expresar sus preferencias, es decir, los objetivos que desea lograr.

67. La etapa de *elección de la política* se refiere al momento en que se formulan las políticas y se toman decisiones sobre la asignación de recursos teniendo en cuenta las diversas opciones. Siendo así que las distintas modalidades de asignación de recursos responderán de manera distinta a los intereses de los diversos grupos de población, todo proceso de formulación de políticas lleva consigo un conflicto de intereses. La resolución del conflicto a favor de unos u otros depende en gran medida de las personas que participen efectivamente en el proceso. Tradicionalmente, los pobres quedan excluidos, pues no tienen suficiente poder político o económico para hacer valer sus intereses. La integración de la dimensión de derechos humanos debe abarcar medidas para cambiar esta situación, creando un marco juridicoinstitucional en que los pobres puedan participar efectivamente en la formulación de políticas.

68. No se trata de que los pobres participen en todas las deliberaciones técnicas en que descansa la formulación de políticas. Sin embargo, hay que permitirles participar en el proceso de establecimiento de un orden de prioridad y de indicadores que orienten las deliberaciones. En la práctica, esto significa que, cuando los expertos estudien diferentes opciones políticas, se informe con transparencia al público en general, en particular a los pobres, de cómo repercutirán

dichas opciones en los intereses de los diversos grupos de población, de manera que éstos puedan defender las que mejor sirvan sus intereses.

69. Aunque la *aplicación* de las políticas incumbe en primer lugar al brazo ejecutivo del Estado, también debe darse a los pobres la oportunidad de ejercer su derecho a participar en la etapa de aplicación. Esas oportunidades surgirán más fácilmente en la acción de nivel comunitario, que a su vez prosperará más fácilmente en el marco institucional de una administración local representativa. La descentralización y una mayor democratización son, pues, componentes esenciales de la integración de un enfoque de derechos humanos en la estrategia de reducción de la pobreza.

70. La etapa final de participación es la de *vigilancia y evaluación* del éxito o el fracaso de las políticas, de manera que se puedan pedir cuentas al Estado y a otros responsables con respecto a sus obligaciones. Un aspecto esencial de la integración de los derechos humanos es que las personas afectadas por las políticas puedan participar en la vigilancia y la evaluación de su éxito o fracaso y tomar parte luego en los procedimientos de rendición de cuentas de los responsables. Para permitir esa participación son necesarias unas disposiciones institucionales adecuadas. (Este tema se analiza más ampliamente en la **directriz 6**.)

71. No se trata únicamente de que los pobres participen en los procesos de adopción de decisiones sino que deben poder hacerlo de manera útil y efectiva. Para conseguirlo deben cumplirse dos series de condiciones.

72. En primer lugar, para que la participación sea efectiva no basta con que haya una democracia electoral sino que se necesitan mecanismos concretos y disposiciones institucionales precisas que permitan a los pobres participar efectivamente en las distintas etapas de la adopción de decisiones.

73. La segunda condición es la habilitación de los propios pobres para que su participación sea efectiva. En parte, esta habilitación dependerá de que haya realmente un mínimo de seguridad económica, sin la cual los pobres no podrán combatir las estructuras establecidas que perpetúan su pobreza. En este proceso también son esenciales las actividades de creación de capacidad, como la educación en materia de derechos humanos.

74. Además, esa habilitación requiere una labor simultánea de promoción de varios otros derechos humanos. Por ejemplo, para que los pobres puedan participar útilmente en la dirección de los asuntos públicos, hay que reconocerles la libertad de organizarse sin restricciones (derecho de asociación), de reunirse sin trabas (libertad de reunión), de decir lo que quieran sin sufrir ninguna intimidación (libertad de expresión) y de conocer los hechos pertinentes (derecho a la información). Además, debe permitirse que los pobres reciban ayuda de las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los medios de comunicación) que los ayudan y están dispuestas a defender su causa. Para ello, el Estado debe crear el marco jurídico e institucional necesario en el que pueda prosperar una sociedad civil independiente. (Véase la **directriz 14, sobre derechos políticos y libertades.**)

Disposiciones sobre la participación en instrumentos internacionales de derechos humanos

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

Artículo 21

Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.

Artículo 22

Párrafo 1

Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Observación general N° 25 (1996): El derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, el derecho a votar y a ser elegido y el derecho a tener acceso a la función pública (artículo 25 del Pacto)

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 15

Párrafo 1

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 7 y 8)

Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 13, 15 y 31)

Directriz 6: Vigilancia y rendición de cuentas

75. El objetivo de la vigilancia tiene dos aspectos: a) ayudar a determinar, de manera continua, las esferas en que tal vez deban concentrarse las instancias responsables para que sus metas en materia de ejercicio de los derechos humanos se logren con la mayor rapidez y eficacia; y b) permitir que los titulares de derechos exijan la rendición de cuentas de quienes no han cumplido sus obligaciones.

76. El procedimiento de rendición de cuentas depende de la vigilancia, pero no se limita a ella. Es un mecanismo o dispositivo por el que los responsables deben responder de sus actos u omisiones en relación con sus obligaciones. El procedimiento de rendición de cuentas ofrece a los titulares de derechos la oportunidad de comprender de qué manera los responsables han cumplido, o han dejado de cumplir, sus obligaciones, y también ofrece a estos últimos la oportunidad de explicar su conducta. Si bien la rendición de cuentas entraña cierto tipo de recurso y reparación, no necesariamente entraña un castigo.

77. En términos generales, existen cuatro tipos de mecanismos de rendición de cuentas:

- Judicial, es decir, el examen judicial de los actos y omisiones ejecutivos;
- Cuasijudicial, por ejemplo la institución del defensor oficial u *Ombudsman* y los órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos;
- Administrativo, es decir, la preparación, la publicación y el examen de las evaluaciones de los efectos sobre los derechos humanos;
- Político, es decir, los procesos parlamentarios.

78. En algunos casos, una misma institución cumple una función tanto de vigilancia como de rendición de cuentas. En otros, una institución vigila y otra facilita un procedimiento de rendición de cuentas.

79. En el contexto de la reducción de la pobreza, los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas presentan un desafío particular. En algunos casos, los procedimientos existentes, como los actuales procesos judiciales y del gobierno local, pueden constituir mecanismos

adecuados de vigilancia y rendición de cuentas. Sin embargo, en la mayoría de los casos, para lograr la participación activa y con conocimiento de causa de los pobres, los procedimientos existentes deberán ser reformados, o bien será necesario complementarlos con dispositivos de vigilancia y rendición de cuentas. En el contexto de la reducción de la pobreza, se alienta a todas las instancias responsables a que formulen, en estrecha colaboración con los pobres, mecanismos innovadores y no formales de vigilancia y rendición de cuentas que aseguren la participación activa y con conocimiento de causa de los pobres.

80. La forma y la combinación de los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas variarán según quién sea la entidad responsable. Sin embargo, todos los responsables deberán cerciorarse de que los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas son accesibles, transparentes y eficaces.

81. Si bien el Estado es la principal instancia responsable en lo que respecta a los derechos humanos de las personas que viven en su jurisdicción, la comunidad internacional en su conjunto es responsable de ayudar a hacer efectivos los derechos humanos universales. Por ello, los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas deben ampliarse para incluir a agentes mundiales tales como la comunidad de donantes, las organizaciones intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y las empresas transnacionales (ETN), cuyas acciones repercuten en el goce de los derechos humanos en cualquier país.

Vigilancia y rendición de cuentas de los Estados

82. El deber del Estado con respecto a cualquier derecho humano tiene tres aspectos: respetar, proteger y cumplir. (Véase la directriz 4, párr. 48.) La dimensión de derechos humanos para la reducción de la pobreza exige que se establezcan procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas apropiados con respecto a todos esos elementos.

83. Las obligaciones de los Estados generalmente son objeto de procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas tanto internos como externos.

84. Deben crearse las condiciones para que los parlamentos y los comités parlamentarios, como representantes del pueblo, desempeñen una importante función de vigilancia. En muchos casos, esto creará la necesidad de fortalecer el poder del parlamento, por ejemplo exigiendo al

gobierno que revele la información necesaria a los comités parlamentarios y se someta también él al examen de éstos. Además, ello a menudo requerirá que se imparta formación a los parlamentarios sobre los detalles de los procesos de planificación y preparación de presupuestos.

85. La descentralización y la democratización de la gobernanza a nivel local también serán necesarias para que las personas, en particular los pobres, puedan vigilar las actividades del gobierno que tienen un efecto inmediato y directo sobre el ejercicio de sus derechos humanos.

86. El Estado debe crear un marco jurídico en el que las organizaciones de la sociedad civil puedan cumplir una función de vigilancia independiente. En particular, debe adoptar las medidas necesarias para hacer realidad una serie de derechos interrelacionados, como son los derechos a la información y a la libertad de expresión y asociación, sin los cuales la vigilancia independiente no será posible.

87. Los mecanismos de rendición de cuentas deben proporcionar reparación en los casos de violación de los derechos humanos. Las personas no sólo gozan de diversos derechos humanos sustantivos que el Estado ha aceptado, sino también del derecho formal a un recurso efectivo ante un órgano de la jurisdicción interna cuando se vulneren sus derechos humanos.

88. El recurso sólo es eficaz si la autoridad nacional respectiva tiene competencia para conceder una reparación a la víctima de una violación de los derechos humanos. Hay diversos tipos de reparación posible según sean la gravedad de la violación y las circunstancias particulares del caso, como la restitución plena, la indemnización, la rehabilitación, las excusas y otras formas de desagravio, las garantías generales de no repetición y, en casos excepcionales, el castigo de los autores de las violaciones.

89. El derecho a un recurso interno eficaz no necesariamente requiere un procedimiento judicial. Los Estados tienen la obligación de garantizar que toda persona que presente un recurso sea oída por la autoridad judicial, administrativa o legislativa competente, o por cualquier autoridad competente prevista en el ordenamiento jurídico del Estado, para la determinación de su derecho. Además, los Estados deben cerciorarse de que, cuando concedan una reparación, las autoridades competentes la hagan exigible.

90. Al ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados Partes se han comprometido a rendir cuentas a los órganos creados en virtud de esos tratados, sometiéndose de esa manera a una forma de vigilancia y rendición de cuentas externa. Los Estados Partes tienen la obligación, contraída de conformidad con los tratados, de cumplir los procedimientos pertinentes establecidos en ellos, como son los procedimientos de presentación de informes, de queja y de investigación. Los Estados también tienen la obligación de cooperar con otros mecanismos externos de vigilancia y rendición de cuentas, como son los procedimientos especiales establecidos por el Consejo de Derechos Humanos y la antigua Comisión de Derechos Humanos.

91. Los procedimientos externos de vigilancia y rendición de cuentas son subsidiarios a los procedimientos internos equivalentes. Por ejemplo, las víctimas de una violación de los derechos humanos sólo pueden presentar una queja individual a un órgano internacional cuando han agotado todos los recursos internos de que disponen. De igual modo, el sistema de presentación de informes sólo puede ser eficaz si los países preparan sus informes mediante un proceso transparente y participativo, que abarque a todos los agentes de la sociedad civil pertinentes, antes de presentar el informe al respectivo órgano internacional.

Vigilancia y rendición de cuentas de los agentes mundiales

92. Las observaciones generales formuladas sobre los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas se aplican también a los agentes del ámbito mundial, como son la comunidad de donantes, las organizaciones intergubernamentales, las ONG internacionales y las ETN.

93. Las medidas adoptadas por la comunidad internacional -por ejemplo, en las esferas del comercio, de la ayuda, de la migración y de las entradas de capital privado- repercutirán en las opciones de que dispone el Estado cuando formula y aplica su estrategia de reducción de la pobreza. Esas medidas deben hallarse en armonía con las responsabilidades de los agentes mundiales en materia de derechos humanos.

94. Como aspecto muy importante, todos los agentes mundiales deben velar por que existan procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas que sean accesibles, transparentes y eficaces en relación con sus políticas de reducción de la pobreza y sus responsabilidades en cuanto a los derechos humanos. Esos procedimientos deben contar con la participación consciente de los pobres.

95. Los Estados determinan las políticas de algunos agentes mundiales, incluidos el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio.

Al determinar esas políticas, los Estados deben respetar sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, así como las obligaciones de otros Estados en esta esfera.

La manera en que un Estado cumple sus obligaciones cuando determina las políticas de los agentes mundiales debe someterse a los procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas descritos *supra*.

96. En calidad de tales, los agentes mundiales deben someterse a procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas que sean accesibles, transparentes y eficaces. Si los agentes mundiales no establecen mecanismos apropiados de vigilancia y rendición de cuentas en relación con sus responsabilidades en materia de reducción de la pobreza y de derechos humanos, otros deberían tomar medidas para establecer mecanismos de esa índole.

97. Las actividades de las ETN, que pueden repercutir considerablemente en la reducción de la pobreza y en los derechos humanos en los Estados en que se llevan a cabo, plantean importantes cuestiones de vigilancia y rendición de cuentas.

98. En primer lugar, las propias ETN deben establecer procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas accesibles, transparentes y eficaces en relación con sus responsabilidades en materia de reducción de la pobreza y de derechos humanos.

99. En segundo lugar, el Estado en que está registrada una empresa con operaciones en el extranjero tiene la obligación de adoptar medidas razonables que garanticen que esas operaciones se lleven a cabo respetando la normativa internacional de derechos humanos tanto en el Estado de origen como en el Estado anfitrión. Esta responsabilidad del Estado debe ser objeto de procedimientos de vigilancia y rendición de cuentas accesibles, transparentes y eficaces.

100. En tercer lugar, el Estado anfitrión tiene la responsabilidad de garantizar que las empresas transnacionales que desarrollan actividades en su jurisdicción respeten las obligaciones nacionales e internacionales de ese Estado en materia de derechos humanos. Por consiguiente, debe haber mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas en relación con la obligación del Estado anfitrión de reglamentar la conducta de esas ETN.

Directriz 7: Asistencia y cooperación internacionales

101. Para reducir efectivamente la pobreza se requiere la adopción de medidas internacionales. El acceso a la ayuda, el alivio de la deuda, los mercados, las corrientes de capital sustanciales y asequibles, así como la estabilidad de la economía mundial, repercuten en las opciones que los Estados tienen ante sí cuando formulan y aplican su estrategia de reducción de la pobreza. La asistencia y la cooperación internacionales ayudan a crear un entorno que permite a los pobres de los países en desarrollo salir de la pobreza.

102. El enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza pone de relieve la responsabilidad común de todos los Estados de trabajar activamente para crear sistemas comerciales, de inversión y financieros multilaterales equitativos que contribuyan a la reducción y eliminación de la pobreza. Requiere que todos aquellos que se encuentren en condiciones de prestar asistencia se abstengan, como mínimo, de toda acción que dificulte aún más para los pobres el ejercicio de los derechos humanos, y que los Estados adopten medidas para eliminar los obstáculos que entorpecen el disfrute de los derechos humanos.

103. Los países desarrollados no sólo deben formular una estrategia de reducción de la pobreza dentro de su jurisdicción, sino que también deben tener una estrategia para la reducción de la pobreza más allá de sus fronteras. De la misma manera, la estrategia de reducción de la pobreza de un país en desarrollo debe incluir un capítulo sobre las medidas que adoptará en relación con los agentes en el ámbito mundial para ampliar su estrategia nacional de reducción de la pobreza.

Países desarrollados

104. Al formular su estrategia internacional de reducción de la pobreza, los países desarrollados deben:

- a) Tener en cuenta sus obligaciones internacionales de derechos humanos en relación con la prestación de asistencia y cooperación internacionales; sus compromisos contraídos en las últimas conferencias mundiales; y los objetivos de desarrollo del Milenio (véase el recuadro más adelante).
- b) Adoptar medidas para asegurar la aplicación coherente y sistemática de esas obligaciones en todos los procesos internacionales de formulación de políticas.

Por ejemplo, las obligaciones del Estado en materia de cooperación internacional deben ser comprendidas y respetadas por los encargados de las relaciones exteriores; por los responsables de las finanzas y el comercio que representan al Estado en las negociaciones internacionales sobre estas cuestiones; y por los representantes de los Estados que son responsables de las políticas y los proyectos multilaterales de desarrollo, incluidos los de las instituciones de Bretton Woods.

- c) Velar por que todos los procesos bilaterales y multilaterales de adopción de decisiones sean justos, equitativos y transparentes y respondan a las necesidades de los países en desarrollo, en particular de las personas y los grupos vulnerables y marginados, incluidos los pobres.
- d) Velar por que, de conformidad con la meta de las Naciones Unidas, su asistencia para el desarrollo no sea inferior al 0,7% del producto interior bruto (PIB); también se debe examinar cuidadosamente la calidad de su asistencia para el desarrollo, apoyar los proyectos de desarrollo relacionados con los derechos humanos y ayudar a los países en desarrollo a cumplir sus obligaciones internacionales y nacionales de derechos humanos.
- e) Velar por que las actividades comerciales de las que un Estado es directamente responsable respeten las normas internacionales de derechos humanos.
- f) Adoptar medidas razonables para asegurar que las actividades en el extranjero de las empresas con sede en su jurisdicción se lleven a cabo respetando las obligaciones internacionales de derechos humanos tanto del país de origen como del país anfitrión.
- g) Respetar, de acuerdo con el principio de la identificación del país con sus objetivos, las obligaciones internacionales de derechos humanos de otros Estados hacia las personas y los grupos de su jurisdicción.

Países en desarrollo

105. Al formular su estrategia nacional de reducción de la pobreza, todo país en desarrollo debería hacer lo siguiente:

- a) Prestar suma atención a sus obligaciones de derechos humanos para con los pobres de su jurisdicción cuando inicie negociaciones bilaterales, multilaterales o con empresas. El Estado podrá argumentar que esas obligaciones constituyen un nivel internacional mínimo para las personas y grupos de su jurisdicción y que, por lo tanto, no le está permitido concertar ningún acuerdo que sea incompatible con los derechos humanos internacionales que está obligado a garantizar a los pobres de su jurisdicción.
- b) Hacer, antes de aprobar ningún acuerdo o política internacional pertinente, una evaluación independiente, objetiva y accesible al público sobre los efectos en los pobres. Si de la evaluación se desprende que la política o el acuerdo propuesto tendrá un efecto negativo en los derechos humanos de los pobres, deberán adoptarse medidas compensatorias eficaces compatibles con las obligaciones internacionales de derechos humanos de las partes interesadas.
- c) Esforzarse por aumentar su capacidad de negociación en sus tratos con las ETN, cuyas operaciones pueden repercutir de forma notable en la pobreza.
- d) Tratar de obtener la asistencia internacional para establecer marcos reguladores apropiados para el sector privado, incluidas las empresas transnacionales, sin comprometer la ventaja comparativa del Estado.

**Disposiciones sobre la asistencia y la cooperación internacionales
en los instrumentos de derechos humanos**

Carta de las Naciones Unidas

Artículo 3

Párrafo 1

Los propósitos de las Naciones Unidas son: [...] Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Artículo 56

Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículos 22 y 28

"Toda persona [...] tiene derecho [...] a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad" (art. 22), y "a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en [la] Declaración se hagan plenamente efectivos" (art. 28).

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 2

Párrafo 1

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales,

especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Artículos 11, párrafo 2, 15, párrafo 4, 22 y 23

Observación general N° 2 (1990): Medidas internacionales de asistencia técnica (sobre el artículo 22 del Pacto); **Observación general N° 3** (1990): La índole de las obligaciones de los Estados Partes (sobre el artículo 2, párrafo 1, del Pacto); y **Observación general N° 8** (1997): Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales

Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 4 y 24, párr. 4)

Declaración sobre el derecho al desarrollo

Conferencias mundiales

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992); Programa 21; Declaración y Programa de Acción de Viena (1993); Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000); Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados: Declaración y Programa de Acción (2001); Consenso de Monterrey de la Conferencia Internacional de Financiación para el Desarrollo (2002); y el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

Objetivo de desarrollo del Milenio 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo

Capítulo III

EL CONTENIDO DE UNA ESTRATEGIA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS

106. En el presente capítulo no se pretende describir de manera exhaustiva el contenido de una estrategia de reducción de la pobreza, sino que se trata de demostrar la estrecha vinculación que existe entre la pobreza y determinados derechos humanos, así como la importancia práctica de integrar tales derechos dentro de estrategias más amplias para reducir la pobreza.

107. La presentación, derecho por derecho, de la directriz 8 que figura a continuación no debería restar importancia a la necesidad de abordar los distintos derechos como parte de una estrategia global que refleje la interdependencia funcional de todos los derechos humanos. La directriz 8 debería leerse junto con los principios operacionales examinados en los capítulos I y II y con las observaciones explicativas de la introducción relativas a la selección de derechos (párrs. 6 y 7), a la estructura de la directriz, y a las metas, los indicadores y las estrategias propuestos (párrs. 9 a 14).

Directriz 8: Integración de determinadas normas de derechos humanos

El derecho al trabajo

A. Importancia del derecho al trabajo

108. Invariablemente los pobres carecen de medios de subsistencia adecuados y seguros. En las zonas rurales y en las ciudades los pobres experimentan situaciones de desempleo, subempleo, trabajo inestable y ocasional, con salarios de miseria y condiciones de trabajo peligrosas. En el campo, sus medios de subsistencia son precarios a causa de múltiples factores, como el acceso inadecuado a tierras y riego, la falta de semillas y fertilizantes, la escasez de medios de transporte y la explotación excesiva de recursos comunes como son las tierras de pastoreo, los bosques y la pesca.

109. Ante esa vulnerabilidad cotidiana, los pobres a menudo se esfuerzan por diversificar sus fuentes de ingresos y de alimentos. Trabajan la tierra, en canteras y en minas, buscan trabajo temporal o a tiempo parcial, venden productos en las calles y trabajan a destajo en fábricas

y a domicilio. Son víctimas del hostigamiento y de la corrupción de los funcionarios, así como de los malos tratos de sus empleadores, y no tienen posibilidades de obtener reparación. Como sus oportunidades son tan limitadas, muchos pobres acaban dedicándose a actividades antisociales, peligrosas e ilegales, como la prostitución, el trabajo infantil, el trabajo en condiciones de servidumbre y otras prácticas análogas a la esclavitud. Además, es fácil que caigan presa de las redes de trata de mujeres y niños.

110. La falta de medios de subsistencia y la inseguridad de éstos son una manifestación de pobreza; por lo tanto, el derecho a un trabajo decente y productivo está relacionado directamente con la estrategia de reducción de la pobreza. El ejercicio de ese derecho es fundamental para garantizar otros derechos -a la alimentación, a la salud y a la vivienda- que también están relacionados con la reducción de la pobreza.

111. En la Declaración del Milenio se destaca la importancia del trabajo decente y productivo. Es más, uno de los objetivos de desarrollo del Milenio es reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar al día. Ambas disposiciones subrayan la importancia del derecho a un trabajo decente y productivo en relación con la reducción de la pobreza.

B. Alcance del derecho al trabajo

112. Según se especifica en las normas internacionales de derechos humanos, el trabajo debe ser un *trabajo decente*, es decir, una ocupación en la que se protegen los derechos humanos y los derechos de los trabajadores en lo que respecta a la seguridad y la remuneración.

113. El derecho a un trabajo decente no se limita al trabajo asalariado, sino que se extiende también al empleo por cuenta propia, al trabajo a domicilio y a otras actividades generadoras de ingresos. Además, presupone la creación de condiciones sociales, económicas y materiales en que todas las personas tengan la oportunidad de prosperar, en forma justa y equitativa, con su propio esfuerzo y de manera compatible con su dignidad. Por tanto, el derecho a un trabajo decente lleva consigo la responsabilidad de promover la capacidad y aumentar las oportunidades de las personas a fin de que puedan encontrar trabajo productivo y ganarse la vida decentemente.

114. Así pues, el derecho al trabajo implica tanto la existencia de oportunidades de empleo como la de condiciones que faciliten la generación de ingresos, como la disponibilidad de activos, créditos y un entorno reglamentario favorable.

115. Los derechos que confiere la actividad laboral incluyen el derecho de cada uno a disfrutar de condiciones de trabajo justas y favorables, en particular salarios justos, igual remuneración por trabajo de igual valor, igualdad de oportunidades, remuneración suficiente para asegurar unas condiciones de existencia dignas para el trabajador y su familia, condiciones de trabajo seguras y saludables, horarios de trabajo y de descanso razonables, así como el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Diversas formas de trabajo, como el trabajo en condiciones de servidumbre y otras prácticas análogas a la esclavitud, están prohibidas. Todas las oportunidades de empleo y las actividades generadoras de ingresos deben ser de calidad aceptable, es decir, adecuadas culturalmente y compatibles con la dignidad de la persona.

116. El derecho a un trabajo decente también presupone la creación de mecanismos de seguridad social adecuados y bien elaborados para poder hacer frente a ciertas situaciones, como las crisis económicas y políticas, en las que algunas personas no pueden conseguir un empleo estable.

El derecho al trabajo

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la

ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Observación general N° 18 (2005): El derecho al trabajo (sobre el artículo 6 del Pacto)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 8

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie estará sometido a servidumbre.
3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 6 y 11)

Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 32, 34, 35 y 36)

Organización Internacional del Trabajo

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

Convenios de la OIT N° 138, sobre la edad mínima, y N° 182, sobre las peores formas de trabajo infantil

Convenios de la OIT N° 29, sobre el trabajo forzoso, y N° 105, sobre la abolición del trabajo forzoso

El trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza: Manual de referencia para funcionarios y mandantes de la OIT (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2005)

Conferencia mundial: Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995)

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Pleno empleo

Indicadores:

- Tasa de desempleo
- Tasa de subempleo

Meta 2: Todos los trabajadores deben estar en condiciones de obtener el ingreso mínimo necesario

Indicadores:

- Proporción de pobres en la fuerza de trabajo (que trabajan pero ganan menos del mínimo vital)
- Proporción de la fuerza de trabajo amparada por la legislación del salario mínimo

Meta 3: Todos los trabajadores deben recibir apoyo financiero razonable durante los períodos de desempleo

Indicador:

- Proporción de la fuerza de trabajo amparada por disposiciones adecuadas en materia de seguridad social

Meta 4: Eliminar la desigualdad entre los sexos en lo que respecta al acceso al trabajo

Indicador:

- Tasas de participación de hombres y mujeres en la fuerza de trabajo

Meta 5: Eliminar la desigualdad entre los sexos en lo que respecta a la remuneración del trabajo

Indicadores:

- Salario medio de hombres y mujeres en los distintos sectores económicos
- Proporción de pobres en la fuerza de trabajo, por sexo

Meta 6: Eliminar el trabajo infantil

Indicadores:

- Proporción de menores de 15 años en la fuerza de trabajo
- Prevalencia de las peores formas de trabajo infantil (en el sentido del Convenio N° 182 de la OIT)

Meta 7: Eliminar el trabajo en condiciones de servidumbre

Indicador:

- Proporción de la fuerza de trabajo empleada en condiciones de servidumbre

Meta 8: Todas las personas deben poder trabajar en condiciones seguras y saludables

Indicador:

- Proporción de la fuerza de trabajo empleada en condiciones peligrosas

Meta 9: Ningún trabajador debe ser objeto de un despido improcedente

Indicador:

- Proporción de la fuerza de trabajo contemplada en las leyes laborales que protegen a los trabajadores de despidos improcedentes

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para el ejercicio del derecho al trabajo

117. Una estrategia para ejercer el derecho al trabajo en el contexto de la reducción de la pobreza debe tener por objeto aumentar la cantidad de trabajo para los pobres y su calidad. Ello supone, por una parte, reducir el desempleo y el subempleo entre los pobres y, por otra, aumentar la remuneración de los trabajadores. Para lograr ese objetivo de manera general y continua, las medidas que se adopten deben basarse en tres principios.

118. En primer lugar, deben adoptarse medidas para mejorar continuamente la capacidad de producción de la economía, porque si no hay crecimiento de la actividad económica no es

posible ofrecer en forma sostenible la cantidad ni la calidad de trabajo apropiadas para un gran número de personas.

119. En segundo lugar, las políticas deben garantizar un crecimiento de la producción que permita aumentar al máximo la demanda de mano de obra, ya que sólo mediante un aumento de esa demanda se puede reducir el desempleo y el subempleo y aumentar la remuneración de los trabajadores. Se deben evitar, a nivel macroeconómico, las políticas que ofrecen incentivos artificiales para la utilización de capital a expensas del trabajo, aunque en algunos sectores es posible que a veces se justifique una mayor intensidad de capital en aras de la productividad.

120. En tercer lugar, deben crearse las condiciones necesarias para que los pobres, especialmente los más necesitados, puedan integrarse en los procesos económicos y beneficiarse del crecimiento generador de empleo.

121. Si bien los tres principios son importantes, el enfoque de derechos humanos requiere que se preste especial atención al tercero, puesto que los factores que impiden a los pobres integrarse en los procesos económicos a menudo están relacionados con diversos tipos de violación de los derechos humanos. Por ejemplo, la discriminación social puede impedir que algunos pobres obtengan un determinado tipo de trabajo. Del mismo modo, si las personas de ciertos grupos son objeto de discriminación en la prestación de servicios de educación y salud, por ejemplo a causa de su origen étnico, religión o sexo, es posible que no puedan adquirir medios humanos suficientes para aprovechar las mayores oportunidades de trabajo.

122. La naturaleza exacta de los obstáculos con que tropiezan los pobres en sus esfuerzos por integrarse en los procesos económicos varía de un caso a otro. Un elemento esencial de las estrategias de reducción de la pobreza consiste en formular y adoptar medidas para eliminar esos obstáculos lo más rápidamente posible. En particular, se debe poner fin de inmediato a los actos explícitos de discriminación que impiden a algunos grupos o personas tener acceso a una cantidad de trabajo suficiente y de calidad adecuada.

123. Aunque no haya actos explícitos de discriminación, es posible que los pobres también se enfrenten a obstáculos en razón de las desventajas que se derivan de la situación de pobreza en sí. Por lo tanto, la pobreza puede dificultar su acceso a la educación, a la atención de salud, al crédito, a la infraestructura, etc. Sin el acceso a esos servicios no podrán disponer de los medios

(humanos, financieros o materiales) necesarios para ejercer su derecho al trabajo. Los principios de igualdad y no discriminación, que forman parte de los derechos humanos, exigen que se conceda prioridad a la eliminación de esos obstáculos con que se enfrentan los pobres.

124. Si algunos sectores económicos están dominados por unos pocos empleadores importantes, el Estado debe adoptar medidas para alentar una mayor competencia entre los productores o tratar de reglamentar el mercado de trabajo a fin de que los empleadores no se valgan de su mayor influencia para reducir el nivel de los salarios.

125. Deben aprobarse leyes y adoptarse procedimientos accesibles y eficaces para garantizar que los trabajadores gocen de condiciones de trabajo justas y favorables, en particular salarios justos, igual remuneración por trabajo de igual valor, condiciones de trabajo seguras y saludables, y horarios de trabajo y de descanso razonables.

126. Se debe reconocer a los trabajadores el derecho de sindicación y de negociación colectiva con los empleadores a fin de que éstos no utilicen su mayor poder de negociación para imponerles condiciones de empleo desfavorables. Sin embargo, se debe velar por que las políticas del mercado de trabajo no contribuyan a crear en el sector estructurado una élite laboral "protegida" que excluya a los pobres, lo que puede llegar a eliminar la competencia de los trabajadores pobres que trabajan en el sector no estructurado.

127. De conformidad con las normas internacionales, los Estados deben prohibir y eliminar el trabajo en condiciones de servidumbre, la prostitución forzada, el trabajo infantil y otras formas de empleo que los pobres a menudo se ven obligados a aceptar para tratar de remediar su pobreza pero que violan sus derechos humanos. Esas prohibiciones deben combinarse con políticas de creación de empleo que permitan a los pobres ganarse la vida de una manera compatible con su dignidad y sus derechos humanos.

128. Se debe establecer un sistema adecuado de seguridad social para proteger a los desempleados. El sistema debe incluir un plan uniforme de seguro de desempleo, cuando proceda, así como otros mecanismos de protección, como la creación de empleo a corto plazo para los desempleados pobres y prestaciones sociales directas.

El derecho a una alimentación adecuada

A. Importancia del derecho a una alimentación adecuada

129. Es evidente que la alimentación adecuada es necesaria para la supervivencia.

La desnutrición causa lesiones irreversibles: las células del cerebro no se desarrollan, se retrasa el crecimiento y las enfermedades proliferan, limitando el potencial humano y condenando al hambriento a una existencia marginal. A causa del hambre, los niños no pueden concentrarse en la escuela y disminuye la productividad de los trabajadores. La pobreza puede llevar a la desnutrición y ésta probablemente agudizará la pobreza.

130. La desnutrición y el hambre son elementos constitutivos de la pobreza. Así pues, el derecho a una alimentación adecuada es decisivo en las estrategias de reducción de la pobreza. Además, el disfrute de ese derecho es fundamental para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho al trabajo. El derecho a la alimentación engloba el derecho al agua, que también está indisolublemente vinculado al derecho a la salud y a una vivienda adecuada.

131. La importancia del derecho a una alimentación adecuada queda subrayada en el objetivo de desarrollo del Milenio que apunta a reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que sufren de hambre (**objetivo 1**).

B. Alcance del derecho a una alimentación adecuada

132. El derecho a una alimentación adecuada es el derecho de toda persona, ya sea sola o en común con otras, a tener acceso físico y económico a alimentos adecuados o a medios para obtenerlos. Debe entenderse fundamentalmente como el derecho a alimentarse, más que como el derecho a ser alimentado. El derecho a no padecer hambre es el nivel mínimo indispensable del derecho a una alimentación adecuada.

133. El derecho a una alimentación adecuada implica: a) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de todos los individuos de una forma que sea culturalmente aceptable; y b) la accesibilidad de esos alimentos de una forma que sea sostenible y no dificulte el goce de otros derechos humanos.

134. Por "disponibilidad de los alimentos" se entiende la posibilidad que tiene el individuo de alimentarse directamente, explotando la tierra productiva u otros recursos naturales, o bien la existencia de un sistema de distribución, elaboración y comercialización que funcione bien y lleve los alimentos desde el lugar de producción a donde se necesiten según la demanda.

135. La "accesibilidad de los alimentos" abarca la accesibilidad económica y la física. "La accesibilidad económica" implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los elementos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben ser de un nivel tal que no corra peligro la satisfacción de otras necesidades básicas. "La accesibilidad física" implica que la alimentación adecuada sea asequible a todos, incluidos los grupos particularmente vulnerables, como las mujeres, los niños, las personas de edad, los enfermos, los discapacitados físicos, los enfermos mentales y las víctimas de desastres naturales y de conflictos armados. Los pueblos indígenas, cuando el acceso a sus tierras ancestrales esté amenazado, son especialmente vulnerables.

136. El derecho a una alimentación adecuada también comprende el derecho a una alimentación sana y a la seguridad alimentaria. La alimentación sana implica que los alimentos no contengan sustancias nocivas, en razón de su adulteración, de una higiene ambiental deficiente o por otras causas. La seguridad alimentaria supone la ausencia de vulnerabilidad al hambre, es decir, un bajo riesgo de padecer hambre cuando cambian las circunstancias personales o externas. En otras palabras, las personas tienen seguridad alimentaria cuando tienen acceso a una alimentación adecuada en todo momento.

El derecho a una alimentación adecuada

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [... adecuada]... Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Observaciones generales N° 12 (1999): El derecho a una alimentación adecuada (sobre el artículo 11 del Pacto); y **N° 15**: El derecho al agua (sobre los artículos 11 y 12 del Pacto)

Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 24 y 27)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14, párr. 2 g))

Conferencias mundiales: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996); Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después (2002)

Objetivo de desarrollo del Milenio 1: Erradicar el hambre

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO): Directrices voluntarias (Roma, FAO, 2004)

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Todas las personas deben estar protegidas contra el hambre crónica

Indicadores:

- Proporción de personas con una ingesta energética inadecuada
- Proporción de adultos y adolescentes con masa corporal baja
- Proporción de niños menores de 5 años de peso inferior al normal

Meta 2: Eliminar las desigualdades entre hombres y mujeres en el acceso a la alimentación

Indicadores:

- Proporción de varones y mujeres con una ingesta energética inadecuada
- Proporción de adultos y adolescentes de ambos sexos con masa corporal baja
- Proporción de niños y niñas con peso inferior al normal

Meta 3: Todos deben estar protegidos contra la inseguridad alimentaria

Indicadores:

- Proporción de familias que no pueden hacer dos comidas normales con regularidad
- Proporción de los gastos de los hogares en alimentos
- Variabilidad de los precios de los alimentos de primera necesidad

Meta 4: Todos deben tener acceso a alimentos de un valor nutricional adecuado

Indicadores:

- Proporción de pobres con una ingesta inadecuada de proteínas
- Proporción de pobres con una ingesta de micronutrientes inadecuada

Meta 5: Todos deben tener acceso a una alimentación sana

Indicadores:

- Proporción de personas vulnerables al consumo de alimentos insalubres
- Proporción de personas beneficiarias de campañas de información pública y educación (incluida la instrucción escolar) acerca de la nutrición y la salubridad de los alimentos

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para la realización del derecho a una alimentación adecuada

137. Debe implantarse un sistema eficaz de registro de las tierras, con registros catastrales que sean del dominio público -incluso a través de Internet-, de manera que los miembros poderosos de las clases superiores no puedan hacerse impunemente con las tierras de los pobres.

138. El Estado debe promulgar leyes para: a) proteger los derechos de los campesinos arrendatarios contra toda expulsión ilegal por los propietarios; b) garantizar el reparto equitativo de la producción entre el arrendatario y el propietario; y c) poner en marcha programas eficaces de redistribución de las tierras donde su extrema concentración hace que la población no pueda alimentarse. Un requisito para la protección de esos derechos es la buena gestión de los asuntos públicos con la participación efectiva de la población y su acceso equitativo a la justicia.

139. Deben desplegarse esfuerzos a fin de que los pueblos indígenas puedan hacer valer su derecho a las tierras (bosques, tierras de pastoreo y otros bienes comunes) de las que dependen para obtener sus alimentos.

140. Deben implantarse mecanismos reguladores eficaces para que los intermediarios monopolísticos no puedan explotar a los pequeños productores de alimentos y los consumidores pobres.

141. Cuando el mercado no permite atender las necesidades de los agricultores y los consumidores pobres -porque viven en zonas alejadas, o a causa de la escasa densidad de la red comercial o cualquier otra razón- el Estado debe prestar los servicios necesarios hasta donde sea posible. Las subvenciones fiscales que sean menester para poner en marcha esta política deberán tener un alto grado de prioridad en la asignación de recursos públicos.

142. El apoyo del Estado a los campesinos no debe hacer discriminación contra grupos o individuos por motivos de sexo, religión, origen étnico o cualquier otra razón ilícita.

143. El Estado debe fomentar las actividades destinadas a habilitar a las mujeres en los casos en que éstas sean objeto de discriminación en su familia en cuanto al acceso a los alimentos o tropiecen con obstáculos para tener acceso al mercado.

144. El Estado debe abstenerse de obligar a los pequeños agricultores a vender sus productos a los organismos de compras oficiales a precios inferiores a los que rigen en el mercado en tiempo normal.

145. Debe implantarse un sistema eficaz y práctico de alarma temprana para avisar de las amenazas inminentes contra el derecho de los pobres a la alimentación, a causa de las perturbaciones de la producción o de la inestabilidad del mercado interno o del mercado mundial.

146. Debe organizarse un sistema de socorro de urgencia para reaccionar rápida y energicamente, mediante una combinación de medidas de protección, en caso de amenaza inminente contra el derecho de los pobres a la alimentación. Esas medidas pueden consistir, por ejemplo, en la distribución directa de alimentos, pagos en efectivo, programas de alimentos a cambio de trabajos, y apoyo a la producción para la campaña siguiente en los casos en que la crisis se deba a una mala cosecha.

147. El Estado debe administrar un plan de socorro ordinario (distinto del de emergencia) para destinatarios específicos, bien mediante la distribución directa de alimentos, bien mediante pagos en efectivo, a fin de garantizar un acceso adecuado a los productos alimentarios a las personas que no estén en condiciones de alimentarse, incluso en época normal, en razón de diversas discapacidades. Las disposiciones fiscales que se adopten con este fin deben tener un alto grado de prioridad en la asignación de los recursos públicos.

148. En los sistemas oficiales de distribución de alimentos nunca deberá obligarse a los beneficiarios a recibir alimentos que les resulten culturalmente inaceptables o que consideren que entrañan un riesgo inaceptable para su salud.

149. Deben implantarse mecanismos reguladores para que los proveedores y distribuidores de alimentos observen unas normas mínimas de seguridad para la salud.

150. El Estado debe evitar la utilización de alimentos como arma política. En concreto, no debe usar la fuerza para impedir a sectores de la población el acceso a los alimentos o hacer que no pueda alimentarse.

151. El Estado debe velar por que los sistemas de patente no se apropien conocimientos indígenas sin la correspondiente compensación ni impidan el acceso a las plantas que tradicionalmente se utilizan para fines de alimentación y nutrición.

152. Deben establecerse programas destinados a mejorar el conocimiento efectivo de la nutrición y fomentar actividades que permitan aumentar el acceso a alimentos de alto valor nutricional.

El derecho a una vivienda adecuada

A. Importancia del derecho a una vivienda adecuada

153. La mayoría de las personas pobres tienen que afrontar las desventajas y los peligros que para ellas suponen los lugares y las condiciones materiales en que viven. Las viviendas son precarias; sus habitantes tienen que soportar el hacinamiento y la contaminación y, según la estación, pésimas condiciones climáticas, con inseguridad para las personas y los bienes; alejamiento; problemas derivados de la inexistencia o inadecuación de las infraestructuras (por ejemplo, falta de acceso al agua potable); y la estigmatización y marginación. Las malas condiciones de vivienda reflejan y agravan la pobreza.

154. La falta de vivienda y el hecho de vivir en condiciones peligrosas e insalubres reflejan pobreza. Por lo tanto, el derecho a una vivienda adecuada desempeña un papel fundamental en la reducción de pobreza. Además, el disfrute del derecho a una vivienda adecuada contribuye de manera importante al disfrute de otros derechos, como el derecho a la salud.

155. La importancia del derecho a una vivienda adecuada se subraya en el objetivo de desarrollo del Milenio que apunta a mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios para el año 2020.

B. Alcance del derecho a una vivienda adecuada

156. El derecho a una vivienda adecuada no debe entenderse en el sentido estricto del derecho a tener un techo bajo el que vivir. Debe verse más bien como el derecho de vivir en un lugar que ofrezca condiciones de seguridad, paz y dignidad. Ese derecho tiene varios componentes, en particular:

- a) *La seguridad jurídica de la tenencia.* Toda persona debe gozar de protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.
- b) *La habitabilidad.* Una vivienda debe ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protección contra los elementos y otras amenazas para la salud.
- c) *La ubicación.* La vivienda debe estar en un lugar seguro y salubre, que permita el acceso a medios de vida adecuados, así como a escuelas, atención de salud, medios de transporte y otros servicios.
- d) *La asequibilidad económica.* El nivel de gastos personales y familiares relacionados con la vivienda no debe redundar en menoscabo de la posibilidad de atender y satisfacer otras necesidades básicas.
- e) *La accesibilidad física.* La vivienda debe ser accesible para todas las personas, especialmente los grupos a quienes el acceso a la vivienda pueda resultar particularmente problemático, como los ancianos, las personas con discapacidad física y los enfermos mentales.
- f) *La aceptabilidad cultural.* La vivienda debe ser culturalmente aceptable para sus ocupantes; por ejemplo, debe reflejar sus preferencias culturales en cuanto al diseño, a la disposición del terreno y a otros aspectos.
- g) *Infraestructura adecuada.* Debe poder accederse a los servicios, materiales e instalaciones que son esenciales para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, como el abastecimiento de agua potable y las instalaciones sanitarias y de aseo.

El derecho a una vivienda adecuada

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso [...] vivienda [...], y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Observaciones generales N° 7 (1997): El derecho a una vivienda adecuada: los desalojos forzosos (sobre el artículo 11.1 del Pacto); **N° 4** (1991): El derecho a una vivienda adecuada (sobre el artículo 11.1 del Pacto); y **N° 15** (2002): El derecho al agua (sobre los artículos 11 y 12 del Pacto)

Conferencias mundiales: Hábitat II: Declaración de Estambul, Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio

Objetivo de desarrollo del Milenio 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (la meta que hace referencia a mejorar la vida de 100 millones de habitantes de tugurios)

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Todos deben tener una vivienda

Indicadores:

- Proporción de la población que no tiene vivienda
- Número de camas por persona en los albergues para personas sin hogar

Meta 2: Todos deben tener un título seguro

Indicadores:

- Proporción de la población total que:
 - Posee un título seguro sobre su vivienda (por ejemplo, título de propiedad, contrato de arrendamiento, título de propiedad colectiva)
 - Tiene las debidas garantías procesales u otro tipo de protección garantizada en la Constitución y la legislación (por ejemplo, *common law*) con respecto al desahucio
 - Vive en asentamientos no oficiales
 - Ocupa una vivienda en precario
 - Ha sido objeto de desahucio forzoso en un período determinado

Meta 3: Todos deben tener una vivienda habitable

Indicador:

- Promedio de metros cuadrados por persona o familia que vive en la pobreza

Meta 4: Todos deben tener una vivienda situada en un lugar seguro y salubre

Indicador:

- Proporción de familias pobres que viven en un radio de 5 km de un lugar peligroso (por ejemplo, un lugar con desechos tóxicos o un vertedero)

Meta 5: Todos deben tener acceso a una vivienda adecuada a un costo asequible

Indicador:

- Gastos mensuales en vivienda de la mediana de las familias pobres en proporción de su ingreso mensual

Meta 6: Vivienda adecuada físicamente accesible para todos

Indicador:

- Proporción de edificios residenciales de viviendas múltiples ocupados por personas pobres a los que pueden acceder las personas con discapacidad física

Meta 7: Todos deben tener una vivienda con acceso a servicios, materiales, infraestructuras e instalaciones esenciales

Indicadores:

- Proporción de viviendas con:
 - Agua potable
 - Instalaciones de saneamiento
 - Vías de acceso transitables todo el año
 - Electricidad

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para garantizar el ejercicio del derecho a una vivienda adecuada

157. Los Estados deben conseguir recursos suficientes y asignarlos a los programas de vivienda para las personas de bajos ingresos y conceder desgravaciones fiscales y otros incentivos a fin de fomentar la construcción de viviendas para esas personas en el sector privado.

158. Los Estados deben adoptar medidas que garanticen a las personas que viven en la pobreza la seguridad de la tenencia, por ejemplo prohibiendo la práctica de los desahucios arbitrarios; ideando medidas rápidas y económicas para conceder títulos y otros elementos de seguridad jurídica de la tenencia a quienes residen en los barrios de tugurios y asentamientos populares en los que no hay seguridad de tenencia; y ampliando los sistemas de registro nacional de tierras y viviendas a fin de garantizar los derechos de los pobres.

159. Debe darse prioridad a la creación de infraestructuras (por ejemplo, carreteras, sistemas de abastecimiento de agua y saneamiento, desagüe y alumbrado) en los asentamientos para las

personas de bajos ingresos mediante el aumento del gasto público y la concesión de incentivos al sector privado.

160. Para garantizar que los grupos de bajos ingresos no se vean obligados a gastar un porcentaje desproporcionado de sus ingresos en las necesidades básicas de vivienda, los Estados deben introducir programas de subvención a la vivienda o ampliarlos en su caso y, si es necesario, recurrir a la reglamentación del mercado para evitar la fijación de precios de monopolio.

161. Debe alentarse la formación de organizaciones de vivienda para los pobres a nivel comunitario, como mecanismo indispensable para el mejoramiento del entorno vecinal y de la vivienda.

162. Los grupos de bajos ingresos deben tener acceso a recursos financieros, en particular subvenciones, hipotecas y otras formas de capital.

163. Debe prestarse asistencia a los grupos de bajos ingresos para que puedan establecer sus propios programas de ahorro y financiación para fines de vivienda.

164. Los Estados deben elaborar políticas de vivienda para los grupos que deben hacer frente a obstáculos particulares para acceder a la vivienda o que tienen necesidades de alojamiento especiales, en particular los discapacitados, los ancianos, las personas pertenecientes a minorías, los pueblos indígenas, los refugiados y los desplazados.

165. Los Estados deben velar por que las personas desplazadas sean reasentadas en condiciones adecuadas y por que se les proporcione una indemnización razonable.

166. Cuando las personas que viven en la pobreza tienen que construir sus propias viviendas, los Estados deben proporcionarles los elementos esenciales, en particular materiales de construcción apropiados.

167. En la elaboración de las políticas de vivienda para los pobres deben tenerse en cuenta las consideraciones ambientales a fin de garantizar que las viviendas para personas de bajos ingresos se construyan en un entorno seguro y saludable.

168. Debe prohibirse cualquier forma de discriminación en materia de vivienda, así como la segregación vecinal.

169. Los Estados deben garantizar el pleno respeto de los derechos de la mujer a heredar una vivienda, tierras y bienes en general.

170. Los Estados deben adoptar medidas especiales para dar alojamiento a las personas sin hogar.

El derecho a la salud

A. Importancia del derecho a la salud

171. La mala salud causa pobreza y contribuye a ella destruyendo los medios de subsistencia, reduciendo la productividad del trabajador, rebajando los niveles de enseñanza y limitando las oportunidades. Como quiera que la pobreza puede llevar a una reducción del acceso a la atención médica, a una mayor exposición a los riesgos ambientales y a la malnutrición, la mala salud también suele ser consecuencia de la pobreza. Por consiguiente, la salud precaria es a la vez causa y consecuencia de la pobreza: los enfermos corren más peligro de convertirse en pobres y las personas que viven en la pobreza son más vulnerables a la enfermedad y a la discapacidad.

172. La buena salud es esencial para crear y mantener la capacidad que los pobres necesitan a fin de salir del estado de pobreza. La buena salud, que es un bien fundamental, contribuye a darles mayor seguridad económica. La buena salud no es solamente un resultado del desarrollo, sino que es una de las maneras de lograr ese desarrollo.

173. La mala salud es un elemento constitutivo de la pobreza si la falta de control sobre los recursos económicos incide en los factores que la causan. Así, por ejemplo, el derecho a la salud desempeña un papel decisivo en relación con la reducción de la pobreza. Además, el disfrute del derecho a la salud es un elemento indispensable para garantizar otros derechos, como el derecho a la educación y al trabajo.

174. Las metas en materia de salud ocupan un lugar destacado entre los objetivos de desarrollo del Milenio que han de lograrse en todo el mundo para 2015: entre ellos, los de reducir en dos

tercios la mortalidad de menores de 5 años y en tres cuartos la de las madres, reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso sostenible a agua potable, y detener la propagación del VIH/SIDA, así como reducir la incidencia del paludismo y de otras enfermedades graves. La Declaración del Milenio también pone de manifiesto otras cuestiones sanitarias de importancia decisiva, como es la mayor disponibilidad de medicamentos esenciales a precios asequibles para cuantos los necesitan en los países en desarrollo. El lugar destacado que ocupan las metas y las cuestiones de salud en la Declaración del Milenio subraya la importancia del derecho a la salud en relación con la reducción de la pobreza.

B. Alcance del derecho a la salud

175. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar con buena salud; el Estado no puede brindar ninguna protección contra cualquier causa posible de mala salud. Es el derecho a recurrir a toda una serie de instalaciones, bienes, servicios y condiciones necesarios para gozar del nivel más alto posible de salud. Ese derecho comprende a un tiempo la atención sanitaria y los factores básicos determinantes de la salud, incluido el acceso al agua potable, a una alimentación adecuada y sana, a unos servicios de saneamiento y una vivienda adecuados, a condiciones de trabajo y ambientales sanas y a información y educación relacionadas con la salud.

176. El derecho a la salud engloba una serie de libertades y de derechos. Entre las libertades figura la de controlar el propio cuerpo, incluida la salud reproductiva, y la de no ser objeto de ninguna injerencia, es decir, por ejemplo, la protección contra la tortura o el tratamiento médico administrado sin el consentimiento del paciente.

177. Entre los derechos figura el acceso a un sistema de atención y protección sanitaria que sea accesible, aceptable y de buena calidad. Así, pues, el derecho a la salud implica la *disponibilidad*, dentro del Estado, de instalaciones operacionales de salud pública y de atención sanitaria y de bienes y servicios en cantidad suficiente, y también la *accesibilidad* de todo ello para todos sin discriminación. La accesibilidad tiene varias dimensiones: la accesibilidad física, la accesibilidad de la información y la accesibilidad económica. Por ejemplo, la "accesibilidad de la información" incluye el derecho a buscar, recibir y difundir información acerca de los problemas de salud, siempre que se respete la confidencialidad de los datos referentes a la salud

de cada uno. La "accesibilidad económica" significa que las instalaciones, los bienes y los servicios de salud deben ser asequibles para todos. Además, todas las instalaciones, los bienes y los servicios de salud deben ser *aceptables*, es decir, deben ajustarse a la ética médica y ser apropiados desde el punto de vista cultural, así como de buena *calidad*.

178. Según la normativa internacional de derechos humanos, el derecho a la salud abarca varios derechos más concretos en materia de salud, entre ellos el derecho a la salud materno-infantil y a la salud reproductiva; el derecho a disfrutar de un entorno natural y laboral sano; el derecho a la prevención, al tratamiento y a la lucha contra las enfermedades; y el derecho a instalaciones, bienes y servicios de salud.

El derecho a la salud

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
 - a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, ocupacionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Observaciones generales N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (sobre el artículo 12 del Pacto); y **N° 15** (2002): El derecho al agua (sobre los artículos 11 y 12 del Pacto)

Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 6 y 24)

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 10 h), art. 11.1 f), art. 12.1, art. 14.2 b)) y la Recomendación general N° 24 (1999): La mujer y la salud (art. 12)

Conferencias mundiales: período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el VIH/SIDA (2001): Declaración de Compromiso en la Lucha contra el VIH/SIDA; Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Durban (2001): Declaración y Programa de Acción de Durban; Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (2002): Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento

Objetivos de desarrollo del Milenio 4 (Reducir la mortalidad infantil), **5** (Mejorar la salud materna), **6** (Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades) y **7** (Acceso sostenible al agua potable)

Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y **ACNUDH:** *Directrices Internacionales sobre el VIH/SIDA y los derechos humanos*

Organización Mundial de la Salud (OMS): *Human Rights, Health and Poverty Reduction Strategies* (Ginebra, OMS, 2005)

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Todos deben tener acceso a una atención primaria de salud adecuada y asequible

Indicadores:

- Esperanza de vida al nacer

- Proporción del gasto público dedicada a la atención primaria de salud
- Proporción de personas pobres que no están cubiertas por ninguna clase de mecanismo de pago previo o intervenciones no discrecionales (por ejemplo, planes de exención, subsidios en efectivo, vales o cupones) respecto de las tarifas que abonan los usuarios de servicios sanitarios, o por planes de seguro de enfermedad financiados con fondos privados
- Número de dependencias de atención primaria de salud por 1.000 habitantes
- Número de médicos por 1.000 habitantes
- Proporción de personas pobres que tienen acceso a medicamentos esenciales a un precio asequible

Meta 2: Eliminar la mortalidad infantil evitable

Indicadores:

- Tasa de mortalidad de menores de 5 años
- Tasa de mortalidad infantil (menos de 1 año)
- Proporción de menores de 5 años inmunizados contra las enfermedades transmisibles

Meta 3: Eliminar la mortalidad materna evitable

Indicadores:

- Tasa de mortalidad materna
- Proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario especializado
- Proporción de madres que tienen acceso a instalaciones y servicios de atención médica prenatal y posnatal

Meta 4: Todos los hombres y todas las mujeres en edad reproductiva deben tener acceso a métodos anticonceptivos seguros y eficaces

Indicador:

- Tasa de utilización de métodos anticonceptivos seguros y eficaces entre las parejas pobres en edad reproductiva que desean utilizarlos

Meta 5: Eliminar el VIH/SIDA

Indicadores:

- Prevalencia del VIH entre las mujeres embarazadas
- Tasa de uso de preservativos
- Número de niños huérfanos por causa del VIH/SIDA

Meta 6: Eliminar la incidencia de otras enfermedades transmisibles

Indicadores:

- Prevalencia y tasa de mortalidad asociadas a las enfermedades transmisibles
- Proporción de personas que tienen acceso a agua potable salubre
- Proporción de personas que tienen acceso a un saneamiento adecuado
- Proporción de personas inmunizadas contra las enfermedades transmisibles

Meta 7: Eliminar las desigualdades entre los sexos en cuanto al acceso a la atención sanitaria

Indicadores:

- Proporción de hombres y mujeres (general, al nacer y entre los jóvenes)
- Años de vida perdidos por hombres y mujeres, ajustados en función de la discapacidad
- Razón entre mujeres y hombres tratados en instituciones médicas

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para garantizar el ejercicio del derecho a la salud

179. Los Estados deben mejorar la prestación de servicios personales de salud y hacerlos más asequibles para los pobres:

- a) Organizando la prestación de los servicios de salud para que lleguen a los pobres adaptándolos especialmente para los grupos que tropiezan con obstáculos particulares para acceder a ellos, en especial las mujeres, los ancianos, los niños, los pueblos indígenas, las minorías, los habitantes de tugurios, los trabajadores migrantes y las comunidades rurales aisladas, mediante la creación de dispensarios descentralizados;
- b) Velando por la asignación de recursos a favor de las regiones geográficas más pobres;
- c) Velando por la asignación de recursos a favor de los niveles inferiores de la prestación de servicios, es decir, de la atención primaria de salud;
- d) Asignando prioridad a la atención en materia de salud reproductiva, materna (cuidados prenatales y postnatales) e infantil;
- e) Determinando las enfermedades y afecciones que, como el paludismo, la tuberculosis y el VIH/SIDA, afectan de manera particular a los pobres y para combatirlas estableciendo programas de inmunización y de otra índole especialmente dirigidos a los pobres;
- f) Velando por que todos los servicios respeten los valores culturales de todos los individuos, grupos, minorías y pueblos, tengan en cuenta las consideraciones de género y sean de buena calidad;
- g) Proporcionando medicamentos esenciales según se definen en el Programa de Acción de la OMS sobre Medicamentos Esenciales.

180. Los Estados deben mejorar la oferta y la eficacia de las intervenciones de salud pública destinadas a los pobres:

- a) Instaurando y aplicando controles básicos en materia de medio ambiente, sobre todo en lo que se refiere a la eliminación de desechos en las zonas en que viven los pobres;
- b) Garantizando el abastecimiento de agua potable salubre y accesible;
- c) Reglamentando la prestación de servicios sanitarios, por ejemplo a fin de acabar con la comercialización de medicamentos poco seguros y reducir el número de casos de negligencia profesional;
- d) Organizando programas de educación e información sobre los principales problemas sanitarios en las comunidades locales, en particular sobre los métodos de prevención y control.

181. Los Estados deben reducir la carga financiera que representan para los pobres la atención y la protección sanitarias, por ejemplo reduciendo o suprimiendo los pagos directos por el usuario. Ello puede hacerse sustituyendo estos pagos por otros mecanismos de pago previo (por ejemplo, un seguro nacional o un impuesto general) o manteniéndolos e introduciendo intervenciones no discrecionales, equitativas y que no estigmaticen a los pobres (por ejemplo, planes de exención, subvenciones directas en efectivo o distribución de vales o cupones).

182. Los Estados deben promover políticas en otros sectores que tienen una influencia positiva en los factores básicos determinantes de la salud y son especialmente beneficiosos para los pobres, por ejemplo fomentando políticas agrícolas que tengan resultados positivos en la salud de los pobres (como puede ser la seguridad alimentaria); determinando las medidas que contrarresten el efecto negativo de las políticas agrícolas para los pobres (por ejemplo, los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores agrícolas); y promoviendo en general entre los pobres las actividades generadoras de ingresos.

183. Los Estados deben velar por que los pobres sean tratados con igualdad y respeto por todos los que intervienen en la atención sanitaria y en la protección de la salud. Por consiguiente, deben proporcionar adiestramiento al personal sanitario correspondiente en materia de no discriminación en relación con la discapacidad y el estado de salud, incluido el VIH/SIDA.

El derecho a la educación

A. El derecho a la educación

184. La educación es el medio principal por el que niños y adultos pueden salir de la pobreza. El ejercicio del derecho a la educación es decisivo para el disfrute de muchos otros derechos humanos: el derecho al trabajo, el derecho a la salud y el derecho a la participación en la política, entre otros. La falta de educación, que se manifiesta en las elevadas tasas de analfabetismo y la baja proporción de niños matriculados en la enseñanza primaria, constituye en sí misma una dimensión de la pobreza.

185. La importancia que respecto de la pobreza tiene el derecho a la educación queda subrayada por el hecho de que la enseñanza primaria universal es uno de los objetivos de desarrollo del Milenio que ha de alcanzarse en todo el mundo para 2015. Así, pues, todas las estrategias de reducción de la pobreza deben prestar estrecha atención a la realización del derecho a la educación y velar por que las personas que viven en la pobreza sean las primeras en beneficiarse de un mejor acceso a la enseñanza.

B. El alcance del derecho a la educación

186. En los tratados internacionales de derechos humanos se define el derecho a la educación de manera relativamente precisa. Además de ofrecer una enseñanza primaria gratuita y obligatoria a todos los niños, los Estados tienen la obligación de introducir gradualmente una enseñanza secundaria (incluida la formación profesional) gratuita y en condiciones de igualdad para todos, con acceso igual a la enseñanza superior en función de la capacidad. También tienen la obligación de intensificar la educación fundamental (básica), con el objetivo principal de eliminar el analfabetismo, para los adultos que no han podido cursar la educación básica. La igualdad y la no discriminación son aspectos importantes del derecho a la educación y los Estados deben dar prioridad a la igualdad del acceso de las niñas y de otros grupos vulnerables a la discriminación, como son los niños con discapacidad, los niños pertenecientes a minorías y los niños refugiados.

187. Una educación de calidad debe tener por objeto el desarrollo de la personalidad del niño, de sus talentos y de sus aptitudes en un grado máximo y su preparación para una vida

responsable en una sociedad libre, con un espíritu de tolerancia y de respeto de los derechos humanos, del entorno natural, de sus padres y de su identidad cultural, así como de las civilizaciones distintas de la suya. La disciplina escolar debe administrarse de manera compatible con la dignidad del niño.

188. En principio, los Estados pueden asegurar el ejercicio de esos derechos en el marco de instituciones docentes tanto privadas como públicas. Ya que, en general, las escuelas privadas no garantizan una educación primaria gratuita para todos los niños, los Estados tienen la obligación de implantar un número suficiente de escuelas públicas, de contratar el número necesario de maestros calificados y de velar por la calidad de la enseñanza, tal como se establece en la normativa internacional de derechos humanos. Como primera medida, todos los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben elaborar y adoptar, en un plazo de dos años después de la ratificación, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva del principio de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.

189. Además de estas obligaciones positivas destinadas a lograr el ejercicio pleno del derecho a la educación, los Estados tienen la obligación de respetar la libertad de los padres para establecer y dirigir sus propias instituciones docentes, elegir una escuela privada para sus hijos y asegurar la educación religiosa y moral de sus niños de conformidad con sus convicciones.

El derecho a la educación

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que [...] la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos

a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Observaciones generales N° 11 (1999): Planes de acción para la enseñanza primaria (sobre el artículo 14 del Pacto) y **N° 13** (1999): El derecho a la educación (sobre el artículo 13 del Pacto)

Convención sobre los Derechos del Niño: artículos 28 y 29 y Observación general N° 1 (2001): Propósitos de la educación

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 10)

Conferencias mundiales: Declaración Mundial sobre la Educación para Todos (1990); Cumbre de la Educación para Todos: Declaración y Marco de Acción de Delhi (1993); Educación para Todos: Marco de Acción de Dakar (2000)

Objetivos de desarrollo del Milenio 2 y 3: Lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Lograr la enseñanza primaria universal para niños y niñas lo más pronto posible, pero a más tardar en 2015

Indicadores:

- Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria
- Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado
- Tasa de alfabetización en el grupo de edad de 15 a 24 años

- Tasas de deserción y de asistencia en las escuelas primarias
- Proporción del gasto público en la enseñanza primaria

Meta 2: Dar a todos los niños una enseñanza primaria gratuita

Indicadores:

- Proporción de alumnos que no pagan matrícula en las escuelas primarias del Estado
- Promedio de matrículas pagadas por los alumnos en las escuelas primarias del Estado

Meta 3: Realizar la enseñanza primaria obligatoria

Indicador:

- Número de años de escolaridad obligatorios

Meta 4: Erradicar el analfabetismo

Indicadores:

- Tasa global de alfabetización de los adultos
- Tasa de alfabetización del grupo de 15 a 24 años de edad

Meta 5: Conseguir la igualdad de acceso de todos a la enseñanza secundaria

Indicadores:

- Tasa de matrícula neta de pobres y no pobres en la enseñanza secundaria
- Proporción del gasto público en la enseñanza secundaria
- Número de muchachas en relación con el de muchachos en la enseñanza secundaria
- Tasas de deserción y de asistencia en la enseñanza secundaria
- Proporción de niños con discapacidad que asisten a la enseñanza secundaria

Meta 6: Proporcionar a todos los niños enseñanza secundaria gratuita

Indicadores:

- Proporción de alumnos pobres y no pobres que no pagan matrícula en las escuelas secundarias del Estado
- Promedio de matrículas pagadas por los alumnos de las escuelas secundarias del Estado

Meta 7: Eliminar la disparidad entre hombres y mujeres en la enseñanza primaria y secundaria

Indicadores:

- Relación entre el número de niñas y el de niños en la enseñanza primaria
- Número de muchachas en relación con el de muchachos en la educación secundaria
- Número de mujeres alfabetizadas en relación con el de varones alfabetizados en el grupo de 15 a 24 años de edad

Meta 8: Mejorar la calidad de la enseñanza primaria y secundaria

Indicadores:

- Razón entre el número de alumnos y el de maestros
- Razón entre el número de maestros y el de aulas
- Proporción de alumnos de las escuelas primarias y de las secundarias que reciben gratuitamente libros de texto

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para asegurar el ejercicio del derecho a la educación

190. Toda política docente basada en los derechos humanos y a favor de los pobres debe garantizar que los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad tengan acceso, en condiciones de gratuidad, a los tipos más básicos de educación, como son la enseñanza primaria, la formación profesional, los programas de alfabetización y otras formas de educación básica de

los adultos. Como primera medida, los Estados deben formular y aprobar un plan de acción detallado con miras a la aplicación progresiva del principio de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos.

191. Ha de ser prioritario para los Estados garantizar el acceso a la enseñanza primaria de los grupos para los que el acceso a la educación es especialmente difícil, en particular las niñas, los niños con discapacidad, los niños pertenecientes a minorías y los niños refugiados, así como los que viven en zonas remotas y en tugurios. De conformidad con los objetivos de desarrollo del Milenio, hay que eliminar la disparidad entre géneros en la enseñanza primaria, preferentemente antes del año 2005.

192. Los Estados deben crear un número suficiente de instituciones de enseñanza para adultos que atiendan a los grupos más necesitados de la sociedad y sean gratuitas. La formación profesional deberá desempeñar un papel importante en los programas de dichas instituciones.

193. Además de ofrecer acceso a esos tipos de enseñanza en condiciones de gratuidad e igualdad, los Estados deben velar por que no se discrimine a las personas que viven en la pobreza en lo que hace a la educación y por que las tasas de deserción escolar de esas personas no sean significativamente más altas que las de otros grupos sociales. Gracias a programas especiales de apoyo, los pobres deben tener acceso asimismo a la enseñanza secundaria y la enseñanza superior. Por ejemplo, habrá que prestar apoyo financiero a los niños que viven en la pobreza mediante la dotación de becas y la organización de servicios de transporte hasta la escuela, la entrega de libros de texto, el suministro de comidas escolares y de otros servicios adecuados y en condiciones de gratuidad.

194. La disciplina escolar deberá administrarse de manera compatible con la dignidad humana. En particular, hay que suprimir cuanto antes los castigos corporales.

195. La educación debe tener por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y afianzar el respeto de la dignidad humana, la tolerancia, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los derechos humanos deben ocupar un lugar importante en todos los programas escolares.

El derecho a la seguridad personal y a la intimidad

A. Importancia del derecho a la seguridad personal y a la intimidad

196. Las personas que viven en la pobreza sufren por lo general diversas formas de inseguridad. Además de su inseguridad financiera, económica y social, no suelen tener hogar, están marginados y son objeto de discriminación, de actos de violencia física o de atentados contra su intimidad, integridad, honra y reputación por parte de agentes estatales y no estatales. Por consiguiente, en las estrategias de reducción de la pobreza debe prestarse especial atención a las medidas destinadas a fortalecer el derecho de los pobres a la seguridad personal.

B. El alcance del derecho a la seguridad personal y a la intimidad

197. El derecho a la seguridad personal es un derecho humano independiente del derecho a la libertad personal. Si una persona o un grupo es objeto de amenazas de muerte, actos de violencia, hostigamiento, intimidación o discriminación grave, el Estado tiene la obligación positiva de dispensar un nivel mínimo de protección de su vida, su integridad y su seguridad personal. El Estado está obligado además a velar por que ningún ser humano sea objeto de injerencias arbitrarias o ilegales, por parte de agentes estatales o no estatales, en su intimidad, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales contra su honra y reputación. El concepto de intimidad protege la esfera particular de la existencia y la autonomía de la persona, en particular el aspecto, la identidad, la integridad, la intimidad, la sexualidad, las comunicaciones, la familia y el domicilio de la persona, siempre que ello no afecte a la libertad o la intimidad de terceros.

El derecho a la seguridad personal y a la intimidad

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 7

Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 9

1. Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. Nadie podrá ser sometido a detención o prisión arbitrarias. Nadie podrá ser privado de su libertad, salvo por las causas fijadas por ley y con arreglo al procedimiento establecido en ésta.

Artículo 10

Párrafo 1

Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Artículo 17

1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.

Observaciones generales N° 8 (1982): Derecho a la libertad y a la seguridad personales (sobre el artículo 9 del Pacto); **N° 16** (1988): El derecho a la intimidad (sobre el artículo 17 del Pacto); **N° 20** (1992): Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (sobre el artículo 7 del Pacto); y **N° 21** (1992): Trato humano de las personas privadas de libertad (sobre el artículo 10 del Pacto)

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: *Eliminar los actos de violencia de los agentes estatales y no estatales contra los pobres*

Indicadores:

- Tasa de delincuencia, por sectores pobres y no pobres de la sociedad

- Proporción de homicidios, agresiones violentas y delitos similares contra los pobres, comparada con la tasa general de delincuencia
- Proporción de pobres que han sido víctimas de actos de violencia, hostigamiento, intimidación o discriminación perpetrados por la policía
- Proporción de actos de violencia, hostigamiento, intimidación o discriminación de la policía contra los pobres, comparada con todos los actos de violencia, hostigamiento, intimidación y discriminación de la policía
- Proporción de la población pobre que ha sido víctima de delitos violentos
- Proporción de delitos específicos contra la mujer, por sectores pobres y no pobres de la sociedad

Meta 2: Garantizar una protección policial adecuada a los pobres expuestos a actos de violencia

Indicadores:

- Proporción de las actuaciones policiales destinadas a evitar la violencia contra los pobres, comparada con las actuaciones preventivas de la policía en general
- Proporción de las actuaciones policiales de investigación de delitos violentos cometidos contra los pobres en el total de las investigaciones penales de la policía

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para asegurar el ejercicio del derecho a la seguridad personal

198. Las políticas que tienen por objeto eliminar o, por lo menos, reducir considerablemente la violencia contra los pobres deben establecer claramente una distinción entre los actos de violencia de los agentes estatales y los de agentes no estatales. La violencia puede manifestarse en forma de amenazas de muerte, agresiones violentas, hostigamiento, intimidación o trato discriminatorio grave. Como las mujeres pobres son un grupo particularmente vulnerable a la violencia en el hogar y a otras formas de violencia por razón de su sexo, deben adoptarse medidas especiales para luchar contra esos delitos.

199. Los Estados deben poner en marcha programas de educación para la población en general y para la policía en particular, a fin de aumentar el conocimiento de la pobreza y evitar que se discrimine a los pobres. En la contratación de agentes de policía y otras fuerzas de seguridad debe tenerse en cuenta la actitud de los candidatos hacia las personas que viven en la pobreza y otros grupos de la sociedad particularmente vulnerables.

200. Debe preverse una protección policial en las zonas pobres particularmente afectadas por la violencia, el hostigamiento, la intimidación y la discriminación. En las estrategias de reducción de la pobreza se deben identificar las zonas más afectadas, como los barrios de tugurios, para asignarles un número suficiente de agentes encargados de hacer cumplir la ley especialmente capacitados.

201. Los Estados deberán también adoptar medidas especiales para brindar a los pobres una protección judicial eficaz y gratuita en condiciones de igualdad contra los ataques a su dignidad, intimidad, integridad, honor y reputación.

202. Una policía de seguridad para los pobres debe asegurar a ese sector de la población el acceso gratuito, en condiciones de igualdad, al sistema de justicia penal y velar por el enjuiciamiento de los autores de actos de violencia contra los pobres (véase, en la directriz 8, el derecho a la igualdad de acceso a la justicia). Además, debe incluir medidas policiales especiales para investigar delitos violentos cometidos contra las personas que viven en la pobreza. Cuando esos delitos son cometidos por las fuerzas de seguridad, los pobres deben tener la posibilidad de recurrir a mecanismos eficaces e independientes de denuncia, y deben tomarse medidas disciplinarias contra los responsables.

203. Los Estados deben proporcionar vivienda a las personas sin hogar que son víctimas de violencia, especialmente a los grupos más vulnerables de personas que viven en la pobreza, como las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados (véase el apartado de la directriz 8 dedicado al derecho a una vivienda adecuada).

El derecho a la igualdad de acceso a la justicia

A. Importancia del derecho a la igualdad de acceso a la justicia

204. Las personas que viven en la pobreza son particularmente vulnerables a las violaciones y abusos de los derechos humanos cometidos por autoridades y particulares. El mecanismo más importante de que disponen los pobres para defenderse contra esos abusos es la protección judicial. Sin embargo, los pobres, por motivos económicos o de otra índole, carecen a menudo de medios para obtener dicha protección. Incluso si tienen la posibilidad de disponer de asistencia letrada gratuita, los pobres suelen carecer de la información y la confianza en sí mismos necesarias para presentar recursos ante los tribunales. Así, pues, los Estados deben promover activamente el libre acceso de los pobres a los tribunales, cortes de justicia y otros mecanismos de solución de controversias para obtener reparación en caso de violación de los derechos humanos.

205. Además, se acusa con más frecuencia a los pobres que a quienes no lo son de tener una conducta delictiva. Independientemente de que hayan cometido o no un delito, las personas que viven en la pobreza tienen derecho a las garantías mínimas de un juicio imparcial, como la presunción de inocencia. La experiencia demuestra que es más probable que las personas que viven en la pobreza sufran discriminación y se vean privadas de esas garantías mínimas que otros grupos.

B. El alcance del derecho a la igualdad de acceso a la justicia

206. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia y gozan de determinadas garantías procesales en los juicios civiles y penales. La igualdad ante los tribunales significa, en particular, que debe reconocerse a todos, sin discriminación, el derecho a la igualdad de acceso a un tribunal o corte de justicia independiente e imparcial para la substanciación de toda acción civil o acusación penal. La garantía procesal más importante tanto en los procedimientos civiles como en los penales es el derecho a un juicio justo y público, incluido el principio de la igualdad de condiciones.

207. En los juicios penales, se reconocen distintos derechos específicos al acusado, como la presunción de inocencia, el derecho a una defensa adecuada, incluida la asistencia letrada, el

derecho a interrogar a testigos y el derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo.

También debe concederse a las víctimas de delitos la igualdad de acceso a la justicia, y es probable que éstas requieran protección especial.

208. Algunas garantías procesales se refieren explícitamente a las necesidades de los pobres: si un acusado en un juicio penal no tiene medios suficientes para pagar la asistencia letrada, el Estado tiene la obligación positiva, si así lo requiere el interés de la justicia, de proporcionar un abogado gratuitamente. De igual modo, el acusado, si no entiende ni habla el idioma utilizado en el tribunal, debe recibir asistencia gratuita de un intérprete.

209. Debe otorgarse a las personas que viven en la pobreza y que son víctimas de una violación de los derechos humanos cometida por agentes estatales o no estatales la igualdad de acceso a los tribunales o cortes de justicia civiles, administrativos o constitucionales y a otros mecanismos de solución de controversias gratuitamente y como recurso y medio eficaz de reparación.

El derecho a la igualdad de acceso a la justicia

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores.

2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley.

3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

a) Ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;

b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;

c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;

d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo;

e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo;

f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal;

g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.

4. En el procedimiento aplicable a los menores de edad a efectos penales se tendrá en cuenta esta circunstancia y la importancia de estimular su readaptación social.

5. Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley.

6. Cuando una sentencia condenatoria firme haya sido ulteriormente revocada, o el condenado haya sido indultado por haberse producido o descubierto un hecho

plenamente probatorio de la comisión de un error judicial, la persona que haya sufrido una pena como resultado de tal sentencia deberá ser indemnizada, conforme a la ley, a menos que se demuestre que le es imputable en todo o en parte el no haberse revelado oportunamente el hecho desconocido.

7. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un delito por el cual haya sido ya condenado o absuelto por una sentencia firme de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país.

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Igualdad de acceso a la justicia civil para las víctimas pobres

Indicadores:

- Proporción de la población que recurre a los mecanismos de la justicia civil, por sexo y grado de pobreza
- Proporción de pobres que tienen acceso a asistencia jurídica en asuntos civiles
- Proporción de la población que recurre a procedimientos judiciales específicos de derechos humanos, por sexo y grado de pobreza
- Proporción de pobres que tienen acceso a asistencia jurídica para iniciar un procedimiento judicial de derechos humanos
- Número de jueces y tribunales por unidad de población
- Distancia media entre las viviendas de los pobres y los tribunales
- Duración media de los procedimientos ante tribunales y cortes de justicia civiles y de derechos humanos
- Nivel de corrupción en la administración de la justicia civil

Meta 2: Juicio imparcial para los pobres acusados de delitos

Indicadores:

- Proporción de pobres condenados por delitos, comparada con la tasa general de delincuencia
- Nivel de corrupción en la administración de la justicia penal

Meta 3: Como víctimas de la delincuencia, los pobres deben poder llevar a los autores de los delitos ante los tribunales

Indicador:

- Número de delincuentes condenados por delitos cometidos contra los pobres como porcentaje del número de delitos cometidos contra los pobres

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para garantizar el ejercicio del derecho a la igualdad de acceso a la justicia

210. La estrategia de reducción de la pobreza debe incluir programas especiales para mejorar el disfrute de la libertad y la igualdad de acceso de los pobres a los tribunales, cortes de justicia y otros mecanismos de solución de controversias, así como su derecho a un juicio imparcial en los procedimientos civiles y penales. Los Estados velarán por que se disponga de mecanismos adecuados de justicia, y que éstos sean accesibles a los pobres y aceptables en cuanto a la calidad. Teniendo presente este objetivo, los países podrán establecer mecanismos innovadores y no oficiales de solución de controversias que sean de buena calidad, accesibles para los pobres y compatibles con todos los principios pertinentes de derechos humanos.

211. Entre las medidas para promover el derecho de los pobres al acceso a la justicia están las siguientes:

- a) La organización de campañas de información, en los barrios de tugurios y otras zonas en donde viven los pobres, sobre el derecho de acceso a la justicia;
- b) El aumento del número de tribunales, cortes de justicia y mecanismos no oficiales de solución de controversias;

- c) El aumento del número de jueces y fuerzas del orden, en particular en las zonas donde viven los pobres;
- d) El aumento de sueldo de los jueces y los agentes del orden;
- e) El establecimiento de servicios de asistencia jurídica para las personas que viven en la pobreza;
- f) La ampliación de los programas de asistencia jurídica para los pobres en los procedimientos civiles y penales;
- g) El establecimiento de programas de capacitación sobre el derecho de los pobres a la no discriminación para jueces, abogados y fuerzas del orden;
- h) El mejoramiento de la ejecución de las sentencias por las autoridades pertinentes;
- i) El mejoramiento del acceso físico de los pobres a los tribunales, los mecanismos oficiosos de solución de controversias y las fuerzas del orden, en particular en las zonas rurales alejadas;
- j) La eliminación de la corrupción en la administración de justicia;
- k) La ayuda a los pobres que son víctimas de delitos para que se pueda llevar a los culpables ante los tribunales.

Libertades y derechos políticos

A. Importancia de las libertades y los derechos políticos

212. En general, las personas que viven en la pobreza están socialmente excluidas y pertenecen a grupos políticamente marginados. Carecen de la información y el poder político necesarios para participar de manera sustancial en los procesos políticos de adopción de decisiones. Al no estar suficientemente representados en los órganos decisorios, a menudo sus necesidades específicas no se tienen en cuenta. Por consiguiente, la falta de libertades y derechos políticos es tanto una causa como una consecuencia de la pobreza. Las personas que están social y

políticamente excluidas tienen más probabilidades de caer en la pobreza, y los pobres son a su vez más vulnerables a la exclusión social y la marginación política.

213. La falta de libertades y derechos políticos es constitutiva de la pobreza si el control inadecuado de los recursos económicos contribuye a ella. La participación activa de los pobres en los procesos políticos de adopción de decisiones, así como en la vida social y cultural de sus comunidades, contribuye a ampliar las libertades políticas y a potenciar a las personas, lo que su vez ayuda a combatir la exclusión social y la marginación política. Además, el goce de las libertades y los derechos políticos es un factor decisivo en el ejercicio de otros derechos humanos, como la educación, el trabajo, la salud y la igualdad de acceso a la justicia.

Por consiguiente, la creación de condiciones que permitan a los pobres participar activamente en la vida social, cultural y política de sus comunidades debe formar parte integrante de una estrategia de reducción de la pobreza.

214. Los derechos humanos que son fundamentales para la participación del estamento civil, incluidos los pobres, en una sociedad libre y democrática reciben comúnmente el nombre de libertades y derechos políticos. Además del derecho político general de los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, existen algunas libertades políticas que son fundamentales para la participación efectiva de los pobres, comenzando por el derecho a la información. Además de no tener control sobre los recursos económicos, las personas que viven en la pobreza suelen carecer de la información necesaria para obtener el acceso, en igualdad de condiciones, a la educación, el trabajo, los servicios de salud, los tribunales, la policía o los procesos políticos de adopción de decisiones. Así, pues, el derecho a la información es un derecho humano fundamental que permite a los pobres no solamente participar activamente en la dirección de los asuntos públicos, sino también superar otras deficiencias de medios.

215. El derecho a la información y otras libertades y derechos políticos son indispensables en el contexto de la estrategia de reducción de la pobreza, tanto en cuanto al fondo como en cuanto a la forma. Por lo que hace al fondo, el derecho a votar, la igualdad de acceso a los servicios públicos y la libertad de expresión y asociación dan a los pobres la capacidad para superar deficiencias de medios que son constitutivas de la pobreza. En cuanto a la forma, permiten a los pobres participar activamente en la formulación, ejecución y vigilancia de las estrategias de reducción de la pobreza (véase la directriz 5).

B. Alcance de las libertades y los derechos políticos

216. Los derechos políticos se definen habitualmente como el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, ya sea de manera directa o por conducto de representantes libremente elegidos, ejerciendo, por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones parlamentarias y de otro tipo, y el derecho a la igualdad de acceso a la función pública. Las libertades políticas incluyen derechos democráticos esenciales, como la libertad de palabra, de expresión, de información, de asociación, de reunión y de acceso a los medios de información. Si bien el ejercicio de los derechos políticos se limita normalmente a los ciudadanos, las libertades políticas son derechos humanos generales que todos los seres humanos deben ejercer en igualdad de condiciones, independientemente de la ciudadanía o de otra consideración relativa a su condición.

217. El derecho a pedir y recibir información impone al Estado el deber de facilitar a los pobres, y a sus representantes libremente elegidos, toda la información pertinente en relación con las actividades y los servicios oficiales. Esto incluye información con respecto a los servicios oficiales indispensables a los pobres, como el acceso a los servicios de educación, salud, empleo, seguridad social, y administración de justicia y a los procesos políticos de adopción de decisiones. Desde el punto de vista del procedimiento, el Estado tiene la obligación concreta de proporcionar a los pobres toda la información pertinente en las distintas etapas de preparación, aplicación y vigilancia de una estrategia de reducción de la pobreza. La participación efectiva de los pobres en una estrategia de reducción de la pobreza impulsada por los países sólo es posible sobre la base de una campaña amplia de información centrada específicamente en los pobres.

218. El derecho a la libertad de expresión garantiza el derecho de los pobres y sus representantes a expresar e impartir opiniones, ideas o información, no sólo en relación con el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza, sino también en general, ya sea en forma oral, escrita o impresa, en forma de expresión artística o mediante cualquier otro medio de difusión. El derecho a la libertad de reunión confiere a todas las personas, incluidos los pobres, el derecho de expresar colectivamente sus opiniones organizando manifestaciones y otros tipos similares de reuniones públicas para llamar la atención del gobierno, los medios de información y el público en general. Por último, todas las personas tienen el derecho a asociarse libremente con otras, incluido el derecho a constituir sindicatos y a afiliarse a ellos para una protección más

eficaz de sus intereses. Por ejemplo, las personas que viven en la pobreza pueden tomar la decisión de crear asociaciones especiales, sindicatos, partidos políticos o fundaciones, o bien afiliarse a instituciones existentes, para hacerse oír colectivamente, tanto en el proceso de formulación, aplicación y vigilancia de una estrategia de reducción de la pobreza como en general.

219. El derecho a participar en la vida cultural respeta la diversidad cultural y sirve de protección contra la exclusión social. La cultura debe entenderse en su sentido amplio como el modo de vida común a un grupo de personas, lo cual abarca conocimientos y experiencias, aptitudes y valores que ese grupo considera únicos y significativos. Los Estados tienen la responsabilidad de adoptar todas las medidas necesarias para que los pobres y otros grupos marginados no sean víctimas de la exclusión social y puedan participar en la vida social, cultural y política de sus respectivas comunidades.

220. Si bien el ejercicio de las libertades políticas entraña deberes y responsabilidades especiales, y por lo tanto puede estar sujeto a algunas restricciones, esas limitaciones deben estar prescritas por ley y deben ser necesarias si se desea lograr determinados objetivos públicos, como la seguridad nacional, el orden público, la salud y la moral, o la protección de los derechos y las libertades de terceros. El contenido de las ideas, opiniones e información pertinentes expresadas por los pobres para mejorar su situación y participar en el proceso de una estrategia de reducción de la pobreza rara vez dará lugar a restricciones gubernamentales legítimas. Si la forma de su expresión, por ejemplo mediante manifestaciones públicas, puede justificar ciertas limitaciones para proteger el orden público o impedir la comisión de delitos, los gobiernos deben demostrar que esas restricciones son necesarias en una sociedad democrática para alcanzar el objetivo público de que se trate. Esto significa que las limitaciones, en su caso, deben ser proporcionales y no discriminatorias.

En el recuadro correspondiente a la directriz 5, relativa a la participación, figuran algunas de las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos que se ocupan de las libertades y los derechos políticos.

C. Metas e indicadores esenciales

Meta 1: Velar por la participación plena, en condiciones de igualdad, de los pobres en la dirección de los asuntos públicos, mediante elecciones parlamentarias, regionales y locales, referendos y procesos similares de adopción de decisiones

Indicadores:

- Proporción de pobres y de no pobres que participan en las elecciones
- Proporción de pobres y de no pobres elegidos para cargos en órganos públicos en el ámbito local, regional y nacional
- Proporción de pobres y de no pobres nombrados para cargos públicos

Meta 2: Velar por que los pobres gocen, en condiciones de igualdad, del derecho a la libertad de asociación

Indicadores:

- Proporción de pobres que pertenecen a asociaciones creadas por los pobres
- Número de asociaciones, sindicatos, partidos políticos, fundaciones y medios de información establecidos por personas que no son pobres para la protección de los intereses de los pobres

Meta 3: Velar por que los pobres gocen, en condiciones de igualdad, del derecho a la libertad de reunión

Indicador:

- Número de reuniones públicas, manifestaciones o huelgas organizadas por personas que viven en la pobreza o en su nombre

Meta 4: Goce de los pobres, en condiciones de igualdad, del derecho a la información

Indicadores:

- Número de actividades de información pública organizadas por el Estado dirigidas directamente a los pobres

- Número de programas en los medios de información dirigidos directamente a los pobres
- Difusión de la prensa escrita en idiomas vernáculos
- Proporción del gasto público destinada a la difusión de información para los pobres

Meta 5: Plena participación de los pobres en la formulación, aplicación y vigilancia de la estrategia de reducción de la pobreza

Indicadores:

- Proporción de pobres que conocen el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza en su país
- Proporción de pobres que participan en reuniones de información pública de la estrategia de reducción de la pobreza
- Proporción de pobres que participan en la formulación de la estrategia de reducción de la pobreza
- Proporción de pobres que participan en la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza
- Proporción de pobres que participan en la vigilancia y la rendición de cuentas en el marco de la estrategia de reducción de la pobreza

D. Aspectos fundamentales de una estrategia para garantizar el ejercicio de las libertades y los derechos políticos

221. Los Estados deben organizar campañas de información especialmente dirigidas a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, en las que se informe a los pobres de sus derechos, así como sobre los servicios oficiales pertinentes orientados hacia la reducción de la pobreza, incluido el acceso gratuito a la educación, la salud y la seguridad social, la administración de justicia y otros servicios. Si el Estado no desea comunicar cierta información al público y, en particular a los pobres, tiene que explicar por qué esa información no debe ser revelada.

El público, y en particular los pobres, deben tener el derecho de presentar un recurso ante un tribunal u otro órgano independiente contra la decisión de ocultar cierta información. También

debe informarse a las personas que viven en la pobreza sobre su derecho a participar activamente en el proceso de la estrategia de reducción de la pobreza y en la dirección de los asuntos públicos en general.

222. Se debe alentar a las personas que viven en la pobreza a que participen activamente en la formulación, aplicación y vigilancia de la estrategia de reducción de la pobreza y en la dirección de los asuntos públicos en general, a nivel central y local de las estructuras políticas de adopción de decisiones y crear las condiciones para esa participación. El Estado debe eliminar todos los obstáculos jurídicos que puedan impedir a los pobres participar en elecciones y otros procedimientos democráticos de adopción de decisiones (referendos, iniciativas populares, etc.), como las pruebas para medir el nivel de alfabetización, los requisitos en cuanto a su asentamiento y requisitos educacionales o económicos similares para el registro de votantes, o el hecho de excluir a personas desfavorecidas por su condición social (como las que no tienen hogar) de los derechos políticos de votar, ser elegido y gozar de igualdad de acceso a la función pública. Como en las normas pertinentes de derechos humanos se mencionan "el derecho y la oportunidad", sin ninguna discriminación, de participar en la dirección de los asuntos públicos, el Estado tiene el deber especial de garantizar con medidas positivas que todas las personas que reúnan los requisitos formales tengan la oportunidad real de ejercer sus derechos políticos. Por ejemplo, el Estado debe hacer esfuerzos especiales para prestar servicios de educación electoral a los pobres y organizar el proceso de votación de manera que los pobres que viven en barrios de tugurios o en zonas rurales alejadas tengan fácil acceso a las urnas.

223. Se debe alentar a las personas que viven en la pobreza a que expresen, libre y públicamente, sus opiniones, ideas, reivindicaciones políticas y críticas de las políticas gubernamentales, y crear las condiciones para esa participación, tanto dentro del proceso de la estrategia de reducción de la pobreza como en otros ámbitos, sin ninguna restricción ni limitación arbitraria. Para hacer oír las voces de los pobres, el Estado debe concebir y crear instituciones especiales no burocráticas, accesibles y eficaces, como el cargo de defensor de los pobres, al que éstos puedan exponer sus preocupaciones y opiniones y formular peticiones.

224. También se debe alentar a las personas que viven en la pobreza a que constituyan sus propias asociaciones especiales, sindicatos, partidos políticos o fundaciones, y crear las condiciones para ello, para una protección más eficaz de sus derechos e intereses. Debe invitarse

a estas organizaciones a participar activamente en todas las etapas de la estrategia de reducción de la pobreza y otros procesos y foros gubernamentales pertinentes.

225. El Estado deberá promulgar leyes que garanticen el respeto y la protección de la diversidad cultural. Esas leyes permitirán a los pobres fundar asociaciones que protejan sus intereses y organizar reuniones y actividades sociales y culturales en que puedan participar sin temor a ser discriminados o deshonrados. Deberá elaborar programas especiales de lucha contra la exclusión social de los pobres y otros sectores marginados de la sociedad a fin de que puedan participar en la vida cultural de sus comunidades.

226. Todos los medios de información del Estado o controlados por él deben prestar particular atención a la situación de los pobres, contribuir activamente a las campañas de información pública a favor de los pobres y proporcionar una plataforma pública en donde se oiga su voz. El Estado debe alentar a los medios informativos a que cumplan un papel similar en apoyo de los intereses de los pobres.
