

Extrema pobreza: Entre los derechos humanos y el desarrollo, un umbral mínimo para la dignidad humana*

Leonardo Castilho**

Introducción

Más de mil millones de personas en el mundo viven con menos de un dólar por día. Otros 2.7 mil millones luchan para sobrevivir con menos de dos dólares por día. Sin embargo, la pobreza en los países en desarrollo, se extiende a otras áreas además de los problemas de renta. Implica tener que caminar más de 1,5 kilómetros todos los días, solamente para ir a buscar agua y leña, implica también sufrir de enfermedades que, en los países ricos fueron erradicadas hace décadas. Todos los años mueren once millones de niños, la mayoría de los cuales no alcanzan los cinco años de edad, y más de seis millones mueren por causas que pueden ser prevenidas como la malaria, la diarrea y la neumonía.

En algunos países extremadamente pobres, menos de la mitad de los niños tienen acceso a la enseñanza primaria y un porcentaje inferior a 20% continua la enseñanza secundaria. En el mundo entero, 114 millones de niños son privados, incluso de educación básica y 584 millones de mujeres son analfabetas¹.

En la esfera internacional, dos innovadores paradigmas nacieron después de la Segunda Guerra Mundial: los Derechos Humanos

* **Deseo manifestar mi sincera gratitud al Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade** por todo su apoyo y a los amigos Manuela Fernández, Vanesa Coria y Francisco Rivera por la paciencia de leer y corregir lo referido al lenguaje. Se utilizaron para este trabajo los informes de los Expertos Independientes y Relatores Especiales en inglés. Las citas son de traducción y responsabilidad del autor.

** *Diplômé de Sciences-Pol.*, Paris (Instituto de Estudios Políticos), Master en Desarrollo Internacional (anteriormente Organizaciones internacionales). Asistente de Programa del UNFPA (Fondo de Población de Naciones Unidas) para el Proyecto de Soporte a los Objetivos de Desarrollo del Milenio para América Latina y Punto Focal para DDHH en Brasil. Las opiniones expuestas pertenecen al autor y no necesariamente coinciden con las de UNFPA.

¹ *Millennium Project, Números da crise*; www.pnud.org.br/milenio/numeroscrise.php, consultada 14.12.2006.

(DDHH) y el Desarrollo Internacional. Uno busca evitar que las crueldades cometidas contra la dignidad humana (como el genocidio contra los judíos, gitanos y otros en la Alemania Nazi) vuelvan a suceder. Para alcanzar esta meta, son elaborados tratados y regímenes internacionales, dotando al individuo de derechos, a través los cuales se imponen obligaciones a los Estados. El segundo paradigma surge una vez terminado el conflicto y busca establecer las condiciones para el desarrollo a través de instituciones y la cooperación internacional.

No se puede negar que en los últimos 50 años se desarrollaron los paradigmas mencionados; sin embargo, aún resta mucho por hacer en aras de promover la dignidad humana, aún en niveles mínimos, lo que no contradice la característica de *ser humano*.

El mundo contemporáneo asistió, principalmente en la década de los 90, a una serie de conferencias internacionales –muchas de las cuales resultaron en compromisos y tratados– en donde fueron establecidas prioridades para el desarrollo, en distintas áreas. Más recientemente, en septiembre de 2000, 147 Jefes de Estado y de Gobierno firmaron la Declaración del Milenio, que sintetiza varios de los importantes compromisos internacionales asumidos en las diferentes conferencias de los 90. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) forman una estrategia fundamental para la lucha contra la pobreza en sus diferentes vertientes, no solamente la monetaria.

No obstante, como bien señala Philip Alston, a la comunidad de desarrollo le falta todavía reconocer y fundamentar su trabajo con los DDHH, basando su trabajo en los tratados internacionales y apoyándose en los regímenes para su implementación. Los ODM también padecen de ese mal: “En un número de aspectos parecería existir un encaje natural entre los ODM y una gama limitada de normas específicas de derechos humanos. Sin embargo, ni la comunidad de derechos humanos, ni la de desarrollo abrazaron sin reservas un matrimonio entre los dos abordajes”².

Si bien es cierto que la aproximación de ambos paradigmas es un proceso reciente y lento, ha ido dando pasos sólidos y pueden reconocerse varios ejemplos de iniciativas en ese sentido. En ese creciente conjunto de experiencias, un ítem de fundamental importancia, tanto para la agenda de los DDHH como para la agenda

² Alston, Philip. “A human rights perspective on the Millennium Development Goals”, pg. 7. Disponible en: www.ohchr.org/english/issues/millennium-development/resources.htm, consultada 12.02.2007.

del desarrollo, es la cuestión de la extrema pobreza y, la misma que se presenta como uno de los posibles temas para estrechar la relación entre los dos paradigmas en el debate sobre los DDHH en el desarrollo³.

De esta manera, ese trabajo busca plantear un *état d'art* de la extrema pobreza desde la perspectiva del desarrollo y los DDHH, proponiendo la hipótesis de un concepto de extrema pobreza como el conjunto mínimo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), común a los DDHH y al Desarrollo. Así, ese contenido mínimo constituye una línea multidimensional de pobreza (no solamente monetaria) bajo la cual ninguna persona podría estar. La propuesta toca también la difícil cuestión de la progresividad y justiciabilidad de los DESC, sugiriendo un compromiso entre el abordaje de DDHH y el abordaje del Desarrollo.

1. Concepciones contemporáneas de los paradigmas y su aproximación

Toda actividad humana es susceptible a cambios conforme pasa el tiempo y lo mismo sucede con los dos paradigmas mencionados. Por un lado, se avanzó considerablemente en el campo de los derechos humanos; asimismo se elaboraron tratados internacionales, se crearon instituciones, se establecieron Cortes Internacionales y se desarrolló jurisprudencia, con repercusiones en la política (doméstica e internacional).

Según el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) del año 2000, dedicado al Desarrollo Humano y los DDHH:

Derechos humanos son los derechos que poseen todas las personas en virtud de su condición humana, a vivir una vida libre y digna. Ellos dan a las personas reivindicaciones morales al comportamiento de individuos y al diseño de los arreglos sociales –y son universales, inalienables e indivisibles. Los derechos humanos expresan nuevos compromisos más profundos para garantizar que todas las personas

³ Hoy día ya existe una considerable producción bibliográfica en el área de los DDHH en el desarrollo pero, principalmente en la literatura de lengua inglesa (*Human Rights in Development*) articulada, además de la academia, por organismos internacionales (por ejemplo, agencias de Naciones Unidas) y ONGs internacionales. Entre algunas de las recientes publicaciones más pertinentes, están *Human Rights and Development; towards mutual reinforcement*, organizado por Philip Alston y Mary Robinson, y *Development as a human right; legal, political and economic dimensions*, organizado por Bård A. Andreassen y Stephen Marks, con prefacio de Louise Arbour.

gocen de los bienes y libertades que son necesarios para vivir en dignidad⁴.

Por otro lado, el desarrollo surgido inicialmente para la reconstrucción de los países europeos en la post guerra, se extiende también para los países *en desarrollo* y se modifica recientemente, en el sentido de pasar de desarrollo económico (preocupación relacionada puramente con el crecimiento económico, el equilibrio financiero y el Producto Interno Bruto de los países) para desarrollo humano (buscar mejorar las condiciones de vida de las personas, a través de inversiones en capital humano; educación, salud y analizando el Índice de Desarrollo Humano, IDH, elaborado por el PNUD).

A su vez:

Desarrollo humano es el proceso de aumento de decisiones de las personas, al expandir el funcionamiento humano y sus capacidades. El desarrollo humano refleja también resultados humanos en dichos funcionamientos y capacidades. Representa tanto un proceso, como un fin.

En todos los niveles de desarrollo, las tres capacidades esenciales son que las personas tengan una vida larga y sana, que tengan acceso a información y acceso a los recursos necesarios para un nivel decente de vida. Pero el reino del desarrollo humano va más lejos: otras áreas de decisiones altamente valoradas por las personas incluyen participación, seguridad, sostenibilidad, derechos humanos garantizados –todos necesarios para ser creativo y productivo y para el goce del respeto propio, empoderamiento y un sentido de pertenencia a la comunidad. El desarrollo humano es, fundamentalmente, el desarrollo de las personas, por las personas y para las personas⁵.

Los dos paradigmas son puntos fundamentales de las relaciones internacionales contemporáneas. Por ello, el último Secretario General de la ONU, Kofi Annan, presentó ante la Asamblea General el Informe *In Larger Freedom: towards development, security and human rights*

⁴ UNDP. *Human Development Report*. New York, Oxford University Press, p. 30. El Glosario presente en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD del año 2000 explica brevemente: la universalidad de los DDHH, la inalienabilidad; la indivisibilidad; la realización de los DDHH; la correlación de DDHH y los portadores de deberes; tratados internacionales; pactos y convenciones; firma, ratificación y reservas a los tratados; órganos de tratados y declaraciones de DDHH.

⁵ UNDP, op. cit., p. 31.

for all, en donde se identifican los DDHH y el desarrollo como dos de los tres grandes propósitos de las Naciones Unidas⁶:

Ambos, derechos humanos y desarrollo humano se refieren a la garantía de las libertades básicas. Los derechos humanos por su parte, expresan la audaz idea de que todas las personas tienen derecho a reivindicaciones y a arreglos sociales, que los protejan de los peores abusos y privaciones, y que garanticen la libertad necesaria, para tener una vida digna.

El desarrollo humano, a su vez se refiere al proceso de aumentar las capacidades humanas –expandir las decisiones y oportunidades para que cada persona pueda llevar una vida con respeto y valor. Al ir de la mano, desarrollo humano y derechos humanos se refuerzan uno al otro –expandiendo así las capacidades de las personas y protegiendo sus derechos y libertades fundamentales.

(...) En resumen, el desarrollo humano es esencial para la consecución de los derechos humanos y los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano⁷.

A pesar de que hoy en día se pueda observar una significativa aproximación entre DDHH y desarrollo, esa convergencia, a decir de Mary Robinson, no es un fenómeno nuevo.

(Los) esfuerzos para promover una integración significativa y productiva entre las agendas de esas dos comunidades son, difícilmente, algo nuevo. De hecho, una de las mayores conclusiones de la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos, organizada en Teherán en 1968, fue precisamente su afirmación de que “la realización de un desarrollo sostenible en la implementación de los derechos humanos es dependiente de políticas nacionales e internacionales razonables y efectivas de desarrollo económico y social”⁸.

Entre algunos ejemplos de la convergencia entre DDHH y desarrollo, se puede mencionar el fundamento de algunos programas de agencias

⁶ Igualmente, desde su fundación, la ONU tiene otro gran propósito, la seguridad. Hoy en día se reconoce la importancia de un determinado modelo de seguridad, interdependiente e inter-relacionado con los derechos humanos y el desarrollo. De la fusión de estos tres conceptos, surge la idea de la *Seguridad Humana* (a veces también llamada *Seguridad Ciudadana*) que, a su vez, también se inserta en el debate entre Derecho y Desarrollo.

⁷ UNDP, op. cit., p. 16.

⁸ Alston, Philip y Robinson, Mary (eds). *Human Rights and Development: Towards Mutual Reinforcement*. New York. Oxford University Press, 2005. p. 1.

internacionales en términos de derechos. Por ejemplo, UNICEF toma como punto de referencia para su mandato la Convención de los Derechos de los Niños y Adolescentes, así los programas de esa agencia son fundados en *derechos*.

Un nuevo concepto viene conquistando espacio en el desarrollo: el abordaje de DDHH para la programación (*human rights-based approach to programming*), tanto en las diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas, como en algunas ONG de desarrollo internacional. La idea central es que todos los programas de desarrollo, políticas y asistencia deben colaborar con la realización de los DDHH internacionalmente reconocidos. Así, esa nueva forma de cooperación contribuye a las capacidades de los detentores de obligaciones (*duty bearer*) a cumplir sus roles ante los portadores de derechos (*right holders*). Con ese nuevo abordaje, son introducidos también principios que deben ser aplicados en todas las fases del trabajo de las agencias, tales como: la universalidad e inalienabilidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la interrelación, la igualdad y la no discriminación, *accountability*⁹ y el Estado de Derecho. Vale la pena notar también que varios de estos principios son reconocidos por el área de desarrollo para la elaboración de programas.

Es cierta la afirmación de Alston de que la comunidad en desarrollo que da mucha importancia a los ODM, falla en tener la visión de fundamentar su trabajo en *derechos* y que todos y cada uno de los objetivos de la Declaración del Milenio están fundamentados en los DDHH hace más de treinta años en Pactos y Tratados Internacionales. Debemos tener clara esa dificultad pero, al mismo tiempo, tenemos que reconocer que existen algunos avances. En el Informe regional de acompañamiento de los ODM en América Latina (de responsabilidad de CEPAL), el capítulo que trata sobre la Educación Primaria (ODM 2), elaborado por UNESCO y CEPAL, trae el abordaje de los DDHH –derecho a la educación– a ese Objetivo de Desarrollo del Milenio, inaugurando el capítulo con el Art. 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁰.

⁹ El término “accountability” no es de fácil traducción puesto que el concepto más correcto engloba en sí varios componentes. En algunas situaciones, se puede traducir por “transparencia” o por “responsabilidad”. En ciertos diccionarios también se encuentra la traducción “responsabilidad final”.

¹⁰ CEPAL. *The Millennium Development Goals: A Latin American and Caribbean Perspective*. Santiago, ONU-CEPAL, 2005. **Capítulo III**.

2. *État d'art*: el concepto de la extrema pobreza

La definición de un concepto es un paso primordial para cualquier trabajo técnico o político, para comprender el alcance, límites y desafíos. De esa forma, la comunidad en desarrollo viene, a través de un abordaje más centrado en la economía, trabajando el concepto de pobreza hace muchas décadas, pasando por un proceso evolutivo.

2.1 La perspectiva del desarrollo

Históricamente, la pobreza ha sido relacionada a la renta, lo que todavía sigue en el centro del concepto. A continuación se presenta un desarrollo histórico del concepto de pobreza a partir del análisis de la bibliografía de Peter Townsend, profesor de la London School of Economics, uno de los principales expertos mundiales en pobreza: “(...) ‘renta’ no es *per se* un concepto menos problemático que ‘pobreza’; también tiene que ser elaborado de una manera cuidadosa y precisa. Otros recursos, como bienes, renta in natura y subsidios para servicios públicos y empleo pueden ser imputados para llegar a una medida comprensiva y exacta de renta”¹¹.

Una visión minimalista es la que analiza estrictamente los términos económicos de la línea de pobreza, determinada por la renta que percibe un individuo. Al final de la década de los 80 se aceptaba, como forma de improvisación, la medida propuesta por el Banco Mundial de un dólar por día por persona, medida que pasó por un acuerdo, más político que científico, en los años 90¹². Esa línea sería entonces un parámetro conveniente y comprensible, pero temporal para basar investigaciones y la elaboración de políticas¹³. Al final de la década de los 80 se aceptaba, como forma de improvisación, la medida propuesta por el Banco Mundial de un dólar diario por persona. Esa línea sería entonces un parámetro conveniente y comprensible, pero temporal para basar investigaciones y la elaboración de políticas¹⁴.

¹¹ Townsend, Peter. “What is Poverty? An Historical Perspective”. In *Poverty in Focus*, International Poverty Centre (UNDP), Diciembre 2006. p. 5.

¹² Townsend, Peter. “Poverty and Human Rights”, trabajo presentado en la Conferencia *The many dimensions of poverty*, organizada por el International Poverty Centre (UNDP), Brasilia, 29-31 Agosto 2005.

¹³ Townsend presenta en su artículo varias críticas a la línea de pobreza de un dólar por día.

¹⁴ Townsend presenta en su artículo varias críticas a la línea de pobreza de un dólar por día.

“La determinación de una línea de pobreza no puede estar basada en una selección arbitraria de un bajo nivel de renta. Solamente a partir de criterios científicos independientes para la renta se puede justificar dónde esta línea debe ser dibujada. La multiplicidad y severidad de diferentes tipos de privaciones, puede constituir estos criterios. La clave consiste en definir un umbral de renta, bajo el cual las personas están en situación de privación”¹⁵.

Una línea puramente monetaria enfrenta varias críticas, enumeradas por Townsend en su artículo, que asocia esa modificación, durante las últimas décadas, a la revisión de desarrollo *per se* tomando la dirección del desarrollo humano. De esa forma, se elaboró una visión maximalista a lo largo del tiempo. La propuesta, según Townsend, partió de la idea de *subsistencia*, pasó a las *necesidades básicas* y finalmente a las *privaciones relativas*.

La idea de *subsistencia*, producto del trabajo de nutricionistas en la Inglaterra Victoriana, definía pobreza como la situación donde la renta de las familias no era suficiente para obtener el mínimo necesario para la mera manutención física¹⁶. Aunque los cálculos para ese nivel de renta tomen en cuenta vestimenta, combustible y otros ítems, su valor era muy reducido y la cantidad de comida muy cercana a la subsistencia¹⁷.

Las críticas que siguieron argumentaban que las necesidades humanas no son solamente físicas, sino también sociales; las personas no son meros organismos individuales que necesitan de energía física. Los seres humanos son seres sociales de quienes se espera la ejecución de ciertos roles dentro de la sociedad (desde la perspectiva de derechos humanos también mejorarían los *derechos* de la persona y la *dignidad humana* como fundamento). Es cierto que las necesidades materiales más básicas son parte de la categoría de extrema pobreza, pero están sujetas a rápidos cambios en la actividad social y los patrones de demanda (cantidad, tipo, costo de la comida, trabajo, clima y costumbres sociales).

¹⁵ Townsend, op. cit. p. 5.

¹⁶ Rowntree *apud* Townsend.

¹⁷ Esa idea influenció tanto la práctica y las ciencias internacionales, como las políticas nacionales, entre ellas, las medidas estadísticas internacionales, el salario mínimo en Sur África y los planes de desarrollo en India y Malasia. Incluso hoy, “subsistencia” sigue siendo la base para la medida oficial de pobreza.

La noción de *necesidades básicas* aparece en la década de los 70, con aval de la OIT, en la que se distinguen dos elementos. El primero se refiere a las necesidades mínimas de consumo de una familia, alimentación adecuada, vivienda, vestimenta y servicios esenciales proveídos por y para la comunidad, como agua potable, aseo, transporte público y salud, instalaciones educativas y cultura¹⁸.

El abordaje de *necesidades básicas* es una extensión del concepto de subsistencia, pero termina por incluir también instalaciones y servicios (para salud, aseo y educación). La *subsistencia*, debido a su significado más estricto, limitaba implicaciones para la investigación y la acción política. Por otro lado, la propuesta de *necesidades básicas* pretende establecer algunas de las condiciones para el desarrollo comunitario, implementada en planos nacionales de desarrollo adoptados por la comunidad internacional, especialmente las agencias del sistema de Naciones Unidas.

Finalmente, la *privación relativa* es aplicada a los recursos monetarios, pero también a condiciones materiales y sociales. La pobreza es una situación insuficiente de renta para obtener condiciones de vida, una dieta alimenticia, comodidades, patrones y servicios, que permitan a las personas desempeñar sus roles, participar en las relaciones y observar el comportamiento que se espera de los mismos, en virtud del comportamiento en la sociedad. Considera también que, en un mundo globalizado, es difícil justificar un patrón de pobreza determinado en algún período histórico, puesto que las personas están sometidas a condiciones nuevas y cambiantes. Eso implica que una persona sin acceso a la educación en 1900 estaba privada de ciertas experiencias sociales, mientras que otra persona, sin educación primaria, en los días actuales, es privada de otras, imprescindibles para la vida en sociedad y el pleno desarrollo de sus capacidades. La *privación relativa* enfrenta también el desafío de una definición de umbral de pobreza.

La propuesta maximalista tiene distintas posiciones, que abarcan la pobreza como un fenómeno multidimensional. “Esas perspectivas alternativas han dado otro enfoque al concepto de pobreza, mostrándola como una condición que refleja fallas en varias dimensiones de la vida humana –hambre, desempleo, falta de morada, enfermedad, falta de

¹⁸ OIT *apud* Townsend.

empoderamiento y victimización e injusticia social; todo ello se suma a un asalto a la dignidad humana”¹⁹.

No obstante la forma de fenómeno multidimensional, concurren varias propuestas maximalistas para definir la pobreza, de cierta forma, como parte de ese último momento entre *necesidades básicas* y *privación relativa*. Amartya Sen propone el abordaje de capacidades, que es el más próximo a los DDHH. De acuerdo con Sengupta, “la expresión ‘capacidades’ (fue acuñada) para definir la libertad o los medios que permiten llevar una vida plena en función de lo que cada persona elija ser o hacer. En ese sentido, cabe definir la pobreza como la privación de esa capacidad y la extrema pobreza como la forma extrema de dicha privación”²⁰.

La perspectiva que más interesa es la del abordaje de los DDHH para la pobreza, estudiada inicialmente por expertos del sistema de Naciones Unidas desde los 80.

2.2 La perspectiva de los derechos humanos

Padre Wresinski

Varios autores²¹ argumentan que una persona tuvo un rol fundamental para incluir el tema de la pobreza en los foros globales de DDHH: el Padre Joseph Wresinski, fundador de *ATD Quart Monde* y responsable por presentar ante la Comisión de Derechos Humanos en 1987, el informe *Gran pobreza y la precariedad económica y social*. El documento, también conocido como “Informe Wresinski”, buscaba sensibilizar la conciencia internacional sobre la cuestión de la pobreza:

La falta de seguridad básica connota la ausencia de uno o más factores que permitirían a los individuos y sus familias asumir responsabilidades básicas y disfrutar derechos fundamentales. La situación puede diseminarse y resultar en consecuencias más serias y permanentes. La falta de seguridad básica desemboca en la pobreza

¹⁹ Sakiko Fukuda-Parr. “The Human Poverty Index: A Multidimensional Measure”. In *Poverty in focus*. International Poverty Centre (UNDP), Diciembre 2006.

²⁰ Sengupta, Arjun. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2005/49. 2005. §10.

²¹ Ramcharan, Lizin, Sengupta y otros.

crónica cuando afecta simultáneamente a varios aspectos de las vidas de las personas, cuando es prolongada y cuando compromete seriamente las posibilidades de las personas de retomar sus derechos y asumir sus responsabilidades en un futuro previsible²².

Despouy

En 1992, la Comisión de DDHH de la ONU solicitó a la Sub-Comisión llevar a cabo un estudio sobre los DDHH y la extrema pobreza, sus efectos, los esfuerzos por parte de los pobres para alcanzar el ejercicio de los DDHH, las condiciones en las cuales los más pobres transmiten sus experiencias y pensamientos para la realización de sus derechos, así como los medios para garantizar una mejor comprensión de las experiencias y pensamientos de los más pobres y de las personas que trabajan con ellos.

La Sub-Comisión, por su parte, designó al diplomático argentino, miembro de la misma, Leandro Despouy, como Relator Especial de la cuestión de los DDHH y la extrema pobreza. El informe del miembro de la Sub-Comisión trató principalmente los puntos terminología y definición; el mal de la pobreza y las condiciones de las personas viviendo en esa situación, tanto causas como soluciones; el trabajo de las agencias nacionales e internacionales y el de las organizaciones en el tema de extrema pobreza.

El Relator aplica el concepto de extrema pobreza, el mismo que fue empleado en la resolución que establece su mandato²³. Después de analizar las definiciones de pobreza, partiendo de las organizaciones internacionales, Despouy presenta en su informe final los criterios para una definición jurídica de la extrema pobreza:

En primer lugar, extrema pobreza implica la negación, no solamente de un único derecho o determinada categoría de derechos, sino también de los derechos humanos como un todo. El análisis precedente muestra hasta qué punto la pobreza es una violación, no solamente de los derechos económicos, sociales y culturales, como se reconoce desde la perspectiva económica, sino también, en un mismo grado, de los derechos civiles y políticos y del derecho al desarrollo. La extrema

²² Wresinski, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Consejo Económico y Social Francés, *Journal Officiel*, 1987.

²³ Existen varios adjetivos para cubrir la situación de pobreza: absoluta, extrema, crítica, indigencia profunda, Despouy trata a todos como el mismo concepto, una categoría extrema dentro de la pobreza.

pobreza es una ilustración particularmente clara de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos²⁴.

Resulta interesante señalar la manera destacada en la que el Relator presenta el punto de indivisibilidad e interdependencia de los DDHH. El autor trabaja también algunos puntos de la pobreza, tomándolos como “la nueva cara del *apartheid*”: la falta de empoderamiento de los pobres, aún en programas concebidos para los mismos; el perjuicio que existe contra ellos, lo que provoca la aparición de una escasa y errada concepción sobre los mismos.

Se puede notar una cierta disparidad en la Resolución de la Comisión de DDHH, puesto que todavía se lee, entrelíneas, la idea de que los pobres lo son por destino (o por pereza) y que, para promover sus derechos, deberían recurrir solamente a sus esfuerzos. En el lenguaje del Derecho Internacional de los DDHH (DIDH), eso implica que el Estado no tendría obligaciones con estos individuos (sobre todo porque se busca trabajar con las familias, sin dotar de derechos a los individuos ante el Estado).

Aunque relativamente imprecisa, el Relator endosa en Anexo a su documento final, la amplia definición de pobreza tal como fuera elaborada por Padre Wrasinski (la misma expuesta anteriormente).

Lizin

Después de los trabajos de Despouy, la Comisión nombró a la belga Anne-Marie Lizin como Experta Independiente (EI) para los DDHH y la Extrema Pobreza. La Relatora ocupó el mandato durante dos períodos y además de elaborar y presentar sus informes, realizó misiones en varios países²⁵, así como en organizaciones internacionales (especialmente las Instituciones Financieras Internacionales, IFI).

En su primer informe, presentado en 1999, Lizin incluye una lista de los estándares internacionales de DDHH relacionados a la situación de pobreza. En primer lugar está la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH); la autora cita el Art. 25 sobre el patrón de vida decente que, a su vez, asocia otros derechos, tales como la salud y

²⁴ Despouy, Leandro. *Final report on Human Rights and extreme poverty*. E/CN.4/Sub.2/1994/19. § 176.

²⁵ La Relatora visitó una serie de países, tales como Portugal, Yemen, Bulgaria, Albania, Argelia, Benin, Burundi, Ecuador, Gabón, antigua república Yugoslava de la Macedonia, Líbano y Estados Unidos, entre otros.

el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

A partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), la relatora argumenta el derecho a la vida –Art. 6 (1)– que sigue la línea de comprensión del Comité de DDHH, según el cual ese derecho no puede ser interpretado de manera estricta y que los Estados tienen la obligación de adoptar medidas positivas. El Art. 11. (1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) retoma el Art. 25 de la DUDH, y lo relaciona incluso a temas relacionados con salud y educación –Art. 12 (1), Art. 13 (1), respectivamente.

Tomando como punto de referencia el texto de la Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD), se aplicaría, según la Experta, la prohibición de discriminación *inter alia* a los DESC, entre ellos: trabajo y condiciones de trabajo, libertad sindical, vivienda, salud, educación, participación y actividades culturales (Art. 5). En otro documento contra la discriminación, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) trata, desde la misma perspectiva, los derechos: empleo, salud, otras áreas de la vida económica y social, mujeres en el campo, participación en los planes de desarrollo, programas sociales, educación, oportunidades económicas, actividades de la comunidad, acceso al crédito, condiciones de vida y otros (Arts. 11, 12, 13, 14). Finalmente, a partir de la Convención de los Derechos de los Niños (CDC) se consideran tópicos en las áreas de salud (en diversos puntos), nivel de vida, nutrición, vestimenta y vivienda –Arts. 24 y 27 (1), (2), (3).

Lizin analiza, no solamente los tratados internacionales, sino también la visión de los órganos de DDHH, a partir del Comentario General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, argumentando de esa forma que los Estados tienen obligaciones de implementar la realización progresiva de los derechos y que tienen que tomar los pasos hasta el máximo de los recursos disponibles. Asimismo señala que la extrema pobreza está asociada al Derecho al Desarrollo, reconocido en la Declaración del Derecho al Desarrollo, así como en la II Conferencia Mundial sobre DDHH (Viena, 1993) y su subsiguiente plan de acción.

Una vez consideradas las diferentes acciones de NNUU y sus agencias en aras de erradicar la pobreza, Lizin indica que la lucha contra la misma implica la transferencia de recursos (tanto entre países desarrollados y en desarrollo, como a nivel nacional para ciertos sectores sociales), localizando parte de la responsabilidad en la comunidad internacional.

Como conclusión de su primer informe, la Relatora afirma que “la extrema pobreza es, por lo tanto, una violación a todos los derechos humanos, que repercute en dos principios de los DDHH: igual dignidad para los seres humanos y el principio de no-discriminación”²⁶. Vale la pena mencionar también su propuesta de “derecho a una renta mínima”²⁷ algo que retoma, aun que brevemente, en varios de sus próximos informes.

En su segundo año de mandato, Lizin visitó varios países. Uno de los puntos principales en el Informe era la necesidad de incorporar una dimensión humana y social al proceso de globalización para inyectar más vigor en las estrategias de combate a la extrema pobreza, considerando su naturaleza universal y multidimensional. La extrema pobreza es vista, no obstante, como la negación de todos los DDHH. Según esa visión, la Relatora se trabaja con tres derechos que deberían ser prioritarios:

Un consenso emergió recientemente entre varios observadores internacionales y expertos que sugiere la necesidad de dar prioridad al ejercicio de tres derechos fundamentales: el derecho a la alimentación, el derecho a la educación y el derecho a la salud. Sin buscar establecer un ranking entre los derechos, el punto de ese abordaje es mostrar que existen derechos, cuyo ejercicio mínimo es esencial para la supervivencia y el desarrollo de los individuos y personas. El Sr. Robert McNamara, antiguo presidente del Banco Mundial, argumentó que países pobres tienen el derecho a un mínimo de comida, salud y

²⁶ Lizin, Anne-Marie. *Human Rights and Extreme Poverty*. E/CN.4/1999/48, 1999, § 116.

²⁷ § 131. Toda legislación doméstica debe garantizar el derecho de cada persona a quien se aplique una renta mínima a través de las debidas apropiaciones presupuestarias. Ese derecho debe facilitar el acceso a derechos individuales que son base a los servicios sociales esenciales: bienestar médico y social, alimentación, vivienda, entrenamiento, instrucción escolar, educación y cultura. La extrema pobreza no debe, en ninguna circunstancia, ser una justificación para la violación de los derechos humanos. En lo que toca la salud, el Estado debe implementar programas que cubran las tarifas para atención primaria a la salud, cuestiones de higiene y enfermedades específicas asociadas a la extrema pobreza.

educación. El significado de ese abordaje es evidente en el caso de la extrema pobreza, pues al tomar medidas enfocadas en las necesidades esenciales de las personas más pobres, se posibilita un rompimiento del círculo de privación y dependencia²⁸.

La Comisión de DDHH solicitó en aquel momento a los relatores trabajar sus temas dentro del contexto de la globalización; de esa forma, Lizin se concentró en la incorporación de la dimensión humana y social en el trabajo de las instituciones de Bretton Woods, de las Naciones Unidas y de mujeres, como objetivo principal de las medidas en la lucha contra la extrema pobreza²⁹.

Las principales conclusiones del segundo informe son que, según la línea de que la extrema pobreza es la violación de todos los DDHH, se acepta una priorización para ciertas necesidades especiales (alimentación, salud y educación primarias). Sin embargo, un difícil obstáculo a la lucha contra la pobreza todavía es la falta de compromiso político. Menciona también que un instrumento efectivo contra la pobreza es el establecimiento de legislación que garantice una renta mínima.

En el año 2001, Anne-Marie Lizin empezaba su segundo mandato como EI, a partir de una resolución que solicitaba la continuación, entre otros, de evaluar la relación entre la promoción y la protección de los DDHH y la erradicación de la extrema pobreza, identificando buenas prácticas nacionales e internacionales y examinando estrategias para superar la extrema pobreza y su impacto social.

En su tercer informe, la Relatora reconoce que en 2001 ya existe un mayor compromiso de parte de las agencias de Naciones Unidas, gobiernos y ONGs pero que, al mismo tiempo, empeoran los números de la pobreza en varias partes del mundo, al tiempo que aumentan los grandes flujos migratorios. También presenta en ese documento al Fondo Monetario Internacional (FMI) como uno de los temas centrales, iniciando su diálogo de colaboración.

La Relatora presenta así los números de la pobreza, no solamente considerando la línea de un dólar por día sino también otros indicadores, como alfabetización de adultos, acceso al agua potable, acceso a la

²⁸ Lizin, Anne-Marie. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2000/52, 2000 § 15.

²⁹ Entre las recomendaciones, la autora sugiere una Alianza mundial contra la extrema pobreza, con la participación de las Naciones Unidas, IFIs, Organización Mundial del Comercio.

salud y al saneamiento. Para enfrentar esa situación, reconoce un crecimiento en el número de actores-interlocutores en el tema con la inclusión de ONGs, instituciones nacionales de DDHH e individuos más involucrados al tema.

Además de analizar algunos programas y procesos para la implementación de su mandato, Lizin comenta el diálogo con el FMI y con el Banco Mundial para la integración de los DDHH en sus programas de reducción de pobreza (*i.e.* PRSP, *Poverty Reduction Strategy Papers* y el PRGF, *Poverty Reduction and Growth Facility*), empezaron a incorporar algunas preocupaciones de DDHH.

Tras el 11 de Septiembre, en el documento de 2002, la Relatora comenta que una estrategia eficaz contra el terrorismo puede dejar de lado la lucha contra la pobreza, principalmente porque “el terrorismo es una expresión ideológica inaceptable, que fundamenta su discurso de reclutamiento en el analfabetismo, la pobreza y la comparación de situaciones de desarrollo”³⁰. Quizá demasiado optimista, Lizin argumenta que: “La acción contra el terrorismo puede conducir a una nueva dinámica para el desarrollo, en términos de prioridades, de respeto a los derechos humanos, educación para todos, formación de educadores, iniciativas que empoderen a las mujeres, la evolución en dirección a la democracia y la expresión de los más pobres, el poner en marcha un estado civil mundial –tantos campos de obras tienen que ser abiertos y reabiertos a la luz de los acontecimientos dramáticos del 11 de Septiembre”³¹.

La autora cree que es necesario incorporar los DDHH y la cuestión de la extrema pobreza para que cualquier estrategia contra el terrorismo sea eficiente. Buscando así, seguir su trabajo para colaborar a la maduración de la comunidad internacional en vista a obtener una declaración contra la pobreza.

El Informe del 2002 sigue analizando las prácticas de algunas instituciones nacionales de derechos humanos, algunos Estados y ONGs. Trata también el tema de la migración internacional y algo que nos parece mejor ubicado dentro del mandato, como es la cuestión de la participación de los pobres en los procesos de toma de decisión, algo fundamental para la noción de empoderamiento.

³⁰ Lizin, Anne-Marie. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2002/55, 2002, §5.

³¹ Lizin, Anne-Marie. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2002/55, 2002, §7.

Por último, aborda la cuestión de las instituciones de Bretton Woods y la continuidad que se da con la forma de un diálogo interactivo. Tras un diálogo de más de dos años entre la Relatora y dichas instituciones, hace notar el trabajo de las mismas, al reconocer por ejemplo, que la pobreza es un factor multidimensional que incluye la privación de derechos humanos y derechos fundamentales y, por esos motivos, los DDHH tienen que ser considerados en los procesos de desarrollo (como los PRSP), a ser un proceso de involucramiento nacional. Lizin propone también la inclusión de los DDHH en sus cartas constitutivas, pero también la práctica de esas organizaciones y la garantía de los medios para la real implementación de las políticas necesarias al goce de esos derechos. La experta sugiere igualmente que las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) reconozcan los DESC y su justiciabilidad.

Como un tema concreto en relación a los procesos de desarrollo, Lizin enumera recomendaciones para integrar los DDHH en el PRSP de Benin, para garantizar los siguientes derechos: a la salud, educación, alimentación, derecho a un estado civil, derecho a la propiedad y acceso a la tierra, derecho a la información y derechos culturales.

En el año de 2003, así como en el 2004, la Relatora continúa trabajando por la inserción de los DDHH (principalmente los DESC) en las acciones de las IFI, de las buenas prácticas de los países analizados y de la cuestión de la migración internacional, entre otros (como la descentralización y la reorganización de los servicios de registro civil).

Sengupta

Después de Lizin, asume ese mandato el indio Arjun Sengupta, anteriormente EI para el Derecho al Desarrollo. En su primer informe, Sengupta se dedica a la definición de extrema pobreza, su relación con los DDHH y sugiere acciones concretas para una más amplia erradicación de la pobreza basada en la realización de los DDHH.

La extrema pobreza normalmente es tratada como la falta de renta o de poder de compra para asegurar necesidades básicas. Sin embargo, esa forma de ver la cuestión trae varias dificultades por no analizar la posibilidad de modificación del nivel de renta de un país para otro, de un momento para otro, o en contextos culturales diferentes. Es importante notar que el discurso de pobreza se movió mucho más allá del criterio de renta.

Propone así una definición de extrema pobreza asociada al desarrollo humano y al desarrollo de capacidades, con inspiración en Amartya Sen, también responsable en gran parte de la visión contemporánea de desarrollo (por ejemplo, con el IDH). De esa forma, dos elementos fundamentales para el concepto de pobreza, según Sengupta, serían la privación de capacidades (falta de desarrollo humano) y pobreza monetaria, completados, a su vez, por la exclusión social³². “En el presente y próximos informes del experto, usaremos, como definición de pobreza, un compuesto de pobreza de renta, pobreza de desarrollo humano y exclusión social. Pobreza extrema podría ser vista como una privación extrema, en términos de algunas definiciones consensuales de la severidad de la privación, especialmente cuando todos esos elementos de privación coexisten”.

En lo que se refiere al tratamiento de la cuestión por el abordaje de DDHH, el concepto de “la erradicación de la pobreza está vinculada a los derechos humanos y que, por consiguiente, entraña obligaciones vinculantes”³³. El EI relaciona entonces ese concepto con el DIDH, sus tratados y convenciones internacionales, de forma que se provocaría gran presión al esfuerzo internacional si la erradicación de la pobreza fuera vista en términos de realización de los DDHH. “Si la extrema pobreza puede ser identificada en sí misma como una violación de los derechos humanos, ella se torna una obligación para ambos: los Estados involucrados y la comunidad internacional para hacer los mejores esfuerzos directamente a su remoción”³⁴.

Otro punto interesante que aborda el experto es el rol de las acciones nacionales para la conducción de las políticas nacionales de DDHH (por ejemplo, a través de las Comisiones Nacionales de DDHH). En ese sentido, para la erradicación de la extrema pobreza, Sengupta comenta la importancia de los programas nacionales para desarrollo de los DDHH, lo que implicaría adoptar un programa coordinado de acciones para eliminar restricciones a través del aumento de recursos y ajustes institucionales. “(...) tales programas deben tener focos más específicos. Ellos deben desarrollar acciones específicas a aliviar las condiciones de las personas viviendo en pobreza o de los grupos identificados como

³² El Relator explica la noción a través de su visión francesa, “exclusión social es la interrupción de los lazos sociales que hacen posible el desarrollo de la sociedad en orden y armonía”. Sengupta, op. cit. §14.

³³ Sengupta, op. cit. § 23.

³⁴ Sengupta, op. cit. § 27.

los más vulnerables en carencia esencial de renta y desarrollo humano y más excluidos de participar en las interacciones sociales”³⁵.

Además de las acciones internacionales, los Estados tienen, según el Experto, obligaciones en la realización de los DDHH a través de la cooperación internacional, a los que todos los Estados se comprometieron bajo la forma de los artículos 55 y 56 de la Carta de San Francisco, así como otros tratados. El autor comenta también las acciones y políticas de las agencias internacionales de desarrollo (tanto del Sistema de Naciones Unidas, pero también de bilaterales como las IFI) para la erradicación de la pobreza.

En su segundo informe, Sengupta recomienda la siguiente resolución o declaración a la Comisión de DDHH:

La extrema pobreza debe ser vista como la negación de derechos humanos básicos y todos los Estados, sea directamente o en cooperación entre sí, deben tomar urgentemente pasos para erradicar la extrema pobreza de la faz de la Tierra, como obligación central a ser ejecutada con efectos inmediatos. Para ese propósito, cada Estado debe identificar un pequeño porcentaje (menos de 10%) de su población, como el grupo más vulnerable sufriendo de extrema pobreza, que es compuesta de pobreza de renta, pobreza de desarrollo humano y exclusión social. Cualquier persona que pertenece a ese grupo sufre, sea de todas esas formas de privación, o más severamente de alguna de ellas. Eso puede ser resuelto con la realización de un nivel mínimo de algunos derechos reconocidos en pactos internacionales. Los costos para la realización de esos derechos, en términos de recursos y modificación en los sistemas legales e institucionales, cuando necesarios, deben ser cubiertos por todos los Estados, suplantando todas las otras demandas, y tomando los pasos necesarios a través de la cooperación internacional para ayudar cualquier Estado en los mejores esfuerzos para erradicar las condiciones de la extrema pobreza³⁶.

En esa perspectiva, Sengupta propone que la calificación de la erradicación de la extrema pobreza como cuestión de DDHH:

(...) haría triunfar esas obligaciones sobre las otras políticas sociales, dando prioridad entre todas las acciones de políticas significa que las autoridades tienen que resistir a las compensaciones entre los

³⁵ Sengupta, op. cit. § 40.

³⁶ Sengupta, Arjun. *Human rights and extreme poverty*. E/CN.4/2006/43, 2006, §10.

diferentes grupos de interés beneficiados por sus acciones³⁷. (...) La más alta prioridad para la erradicación de la pobreza sería resultado directo del reconocimiento, por parte del Estado, de los DDHH y la visión de pobreza como la privación de esos derechos. Aceptando la retirada de la pobreza como objetivo de DDHH, proporcionaría la base para reorganizar prioridades y acomodar las compensaciones entre los diferentes grupos de interés. Permitir una implementación efectiva de la política de erradicación de la pobreza usando todos los recursos necesarios, exigiría un consenso social, sea generado internamente o derivado externamente de la membresía de la comunidad internacional que ha aceptado la ley de derechos humanos³⁸.

Por fin, el Experto propone que la erradicación de la condición de pobreza sea vista como una obligación principal (*core obligation*) que debe ser ejecutada inmediatamente y no debe estar sujeta a una realización progresiva. Vale recordar además que Sengupta defiende, al igual que los demás expertos mencionados, que las obligaciones no reposan en los hombros de los Estados en desarrollo sino en toda la comunidad internacional. Ésta y todos los países miembros deben entonces tomar la obligación de erradicar la extrema pobreza como elemento principal de sus obligaciones de DDHH³⁹.

Bengoa

La Comisión de DDHH solicitó a la Sub-Comisión establecer un grupo de expertos, bajo la coordinación del profesor José Bengoa (Chile)⁴⁰, para considerar el interés en preparar principios directores para la implementación de las normas y estándares existentes de DDHH en el contexto de la lucha contra la pobreza. El informe, presentado recientemente (junio de 2006), retoma algunos puntos de la discusión de extrema pobreza y DDHH y, al fin, presenta un proyecto de dichos principios⁴¹.

³⁷ Sengupta, op. cit. § 32.

³⁸ Sengupta, op. cit. § 33.

³⁹ Sengupta, op. cit. § 70.

⁴⁰ Además el coordinador, el grupo *ad hoc* de expertos es compuesto por los siguientes miembros indicados a carácter regional dentro de la Subcomisión: Iulia-Antoanella Motoc (Rumania), Emmanuel Decaux (Francia), El-Hadji Guissé (Senegal) y Yozo Yokota (Japón).

⁴¹ *Guiding principles*, original en inglés.

En su informe, el grupo de expertos enumera algunos puntos para definir el concepto de pobreza y aboga por el argumento de que la exclusión es una característica que define la extrema pobreza. Es decir, la extrema pobreza sería la combinación de un problema económico (la falta de renta), un problema político (negación de derechos civiles y políticos básicos) y un problema social y cultural (falta de oportunidades). “La pobreza extrema es la situación donde derechos humanos fundamentales son negados. Cuando esa situación persiste y afecta un número amplio de personas, constituye una violación continua de esos derechos humanos. Esa es la situación que los Estados y la comunidad internacional tienen el deber sagrado, tanto político como legal, de reparar”⁴².

En el documento se hace énfasis en algunos argumentos ya conocidos como el efecto inmediato de algunas obligaciones que se relacionan a la vida humana (como la comida, el agua y la vivienda) puesto que esos no estarían sujetos a la realización progresiva. Los expertos defienden que existen puntos fundamentales sobre la pobreza, como la educación, la lucha contra la corrupción, la libertad de asociación (importante instrumento para que los pobres tengan un rol proactivo) y la participación en general (especialmente de las mujeres).

En algunas situaciones, las personas se encuentran sujetas a múltiples formas de discriminación y, en los momentos de crisis, éstas son las víctimas que más sufren; así, es imperativa también la protección de los más vulnerables (y discriminados)⁴³.

Dos esferas que necesitan atención, según ese grupo, son el ejercicio efectivo de los derechos y la participación. El primer requisito está reflejado en la justiciabilidad de los derechos, a través del simple argumento de que las víctimas de violaciones de derechos humanos puedan demandar la restauración de sus derechos violados y recibir compensación y reparación. De esa manera, es muy importante que las soluciones estén disponibles para las víctimas⁴⁴. El segundo requisito es hoy en día un principio también del desarrollo internacional: la participación. La pobreza solamente será erradicada de hecho, con la presencia de mecanismos participativos para los pobres y para las

⁴² Bengoa, José. *Implementation of Existing Human Rights Norms and Standards in the context of the Fight against Poverty*. A/HRC/Sub.1/58/16*, 2006, § 15.

⁴³ El documento menciona también la importancia, para la protección de los más vulnerables, a adoptar medidas de discriminación positiva, tanto nacionalmente como internacionalmente, en los programas y políticas.

⁴⁴ Comentário Geral n. 9 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

personas viviendo en pobreza. Para la restauración (quizás promoción) de esos derechos, los Estados deben elaborar planes detallados para la erradicación de la pobreza, basados en los principios mencionados, con una significativa participación de las personas interesadas.

Por último pero no menos importante, se subrayó que una declaración internacional sobre DDHH y extrema pobreza, dirigida a los derechos de los pobres, que incluya el establecimiento de una estructura normativa para combatir la pobreza, sería extremadamente útil y relevante.

Vale mencionar aquí un hecho político del nuevo Consejo de DDHH. A finales de noviembre de 2006 fue adoptada una resolución⁴⁵ que reafirma los compromisos internacionales y afirma que la lucha contra la extrema pobreza debe permanecer como alta prioridad para la comunidad internacional. Toma nota del proyecto de principios directos elaborado por la Sub-Comisión e invita al Alto Comisariado de DDHH a circularlo para obtener opiniones de los Estados, agencias de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales, órganos de supervisión de los tratados de DDHH e instituciones nacionales de DDHH.

2.3 Componentes del concepto

Según el abordaje de desarrollo, el concepto de pobreza engloba hoy la esfera meramente monetaria pero también otras esferas del desarrollo humano como educación, salud y vivienda, pasando así a la noción de un fenómeno multidimensional. Como se ha visto, la pobreza pasó entonces por tres fases: *subsistencia*, seguida de *necesidades básicas* y llegó a la *privación relativa*. Hoy en día se reconoce también la importancia de principios (comunes a los DDHH) como no-discriminación, participación y empoderamiento, así como el punto de los *derechos* que define al sujeto del desarrollo como un *sujeto de derechos*.

Exactamente en ese momento entran con más importancia los DDHH, para complementar el abordaje de desarrollo. Entonces, desde la perspectiva de los DDHH, el debate se acumuló de forma que delineó algunos de los puntos más importantes para tratar ese desafío.

⁴⁵ Resolución 2/2 del Consejo de Derechos Humanos: *Human rights and extreme poverty*, adoptada sin votación en 27 noviembre de 2006.

Históricamente, el padre Wresinski tuvo un rol muy importante al llevar esa discusión a los foros internacionales (como la Comisión de DDHH) y también colaboró mucho con la proposición de un concepto inicial. Despouy, a partir del concepto inicial de Wrasinski, retoma las características de los DDHH de indivisibilidad e interdependencia pero también relaciona la cuestión de la pobreza a todos los DDHH, no solamente los DESC pero también los DCPs.

Lizin, en su oportunidad, hizo un análisis de los tratados de DDHH (y de la interpretación de los órganos de supervisión, como el Comité DESC y el Comentario General No. 3) y asocia la pobreza al Derecho al Desarrollo. Para Lizin, la pobreza es una violación que amenaza a todos los derechos de los pobres y, por eso, es importante enfatizar la igualdad y la no-discriminación. La Experta contribuye también a partir de sus informes de país y su intenso diálogo con las IFI.

En los últimos años, Sengupta presenta otras innovaciones al debate, siendo más esencial su proposición de definición y el asunto de las acciones (y políticas). Sengupta innova entonces con una definición más estricta de pobreza, siendo ésta la privación de capacidades (falta de desarrollo humano), acompañada de la pobreza monetaria y exclusión social. Ese concepto, por su marco de DDHH, traería así obligaciones ejecutables exigibles de los titulares de deberes. En el plano de las políticas, el profesor de la India menciona la importancia de enfrentar la pobreza también a través de las políticas nacionales de DDHH pero no deja de comentar que las obligaciones de DDHH también tienen reflejos internacionales, con compromisos a satisfacer a través de la cooperación internacional y otros mecanismos.

El informe del grupo coordinado por Bengoa sugiere nuevos puntos y principios para la implementación de normas y patrones de DDHH en la lucha contra la pobreza, desarrollados en forma de una declaración. Articula el abordaje que, aunque los Estados tengan la obligación progresiva de promover los derechos, algunos derechos son de efecto inmediato. Entre los principios tomados en cuenta para esa declaración, son de gran importancia la participación (y el empoderamiento) y el ejercicio efectivo de los derechos (y la justiciabilidad de los mismos).

En consecuencia, los componentes a continuación son esenciales a un concepto de extrema pobreza que pueda ser elemento de convergencia entre el Desarrollo y los DDHH:

- La pobreza es definida por la renta, pero no solamente; otros factores también son importantes (desarrollo humano). La pobreza es un hecho multidimensional.
- Se debe considerar la evolución que empezó con la *subsistencia*, pasó por *necesidades básicas* para llegar a la idea de *privación relativa*.
- La pobreza toca varias esferas de la vida humana, por eso, es importante considerar las características de los DDHH de indivisibilidad e interdependencia.
- Para un abordaje de DDHH, se debe observar los tratados y convenciones internacionales bien como la comprensión jurídica.
- La cuestión de la extrema pobreza está asociada al Derecho al Desarrollo.
- Los programas de lucha contra la pobreza deben observar los principios de: igualdad y no discriminación (previendo especial atención a los más vulnerables) y participación y justiciabilidad (existencia de remedios para el efectivo ejercicio de los derechos).
- Las obligaciones en la lucha contra la pobreza no involucran solamente a los Estados y al desarrollo de sus políticas nacionales sino también a la comunidad internacional a participar a través de la cooperación.

3. Una propuesta de concepto

Los elementos mencionados son esenciales, sin embargo, un debate que parece enfrentar problemas es la dificultad en definir *per se* el concepto de extrema pobreza. Aunque exista el consenso de que las características enunciadas son adecuadas, no sucede lo mismo en otros puntos, tales como el alcance de la extrema pobreza; si esa situación viola los DESC, DCP o ambos, cuales serían las obligaciones de los diferentes actores, entre otros.

La perspectiva del trabajo es proponer una línea mínima de DESC para constituir la noción de extrema pobreza, siendo ése un factor más de la convergencia entre el Desarrollo y los Derechos Humanos. Tal motivación fundamenta algunas posiciones tomadas.

3.1 La comprensión del concepto

Para algunos, el concepto de extrema pobreza debería tomar una forma muy amplia y comprensiva, englobando tanto los DCP, como los DESC⁴⁶. Sin embargo, para influenciar políticas públicas, programas de desarrollo y fundamentar una declaración internacional, es imperativa una definición más estricta y precisa de la extrema pobreza (como la propuesta de Sengupta). De otra forma, *todo* podría ser cuestión de extrema pobreza y así, *nada* también lo sería. Según Barry Buzan, un concepto que todo explica, nada explica⁴⁷. Es necesaria una noción más estricta para que estén claras las prioridades y dedicada plenamente a la búsqueda de la erradicación de la extrema pobreza.

Es cierto, sin embargo, que la situación de extrema pobreza toca otras partes de la vida humana, tales como la participación política, discriminación y otros. Esos son DCP, interrelacionados, pero desde la perspectiva del desarrollo, es importante trabajar con las capacidades y eso puede ser alcanzado a través de un abordaje, con perspectiva de DDHH, del desarrollo humano. “El principio de la indivisibilidad de los derechos humanos no exige que la pobreza se defina en referencia a todos los derechos establecidos en la Carta Internacional de los Derechos Humanos pero sí exige una estrategia global para abordar la pobreza. (...) Aunque se pueda definir la pobreza en referencia a un conjunto reducido de derechos humanos, una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza tendrá evidentemente que abordar un conjunto más amplio de derechos humanos”⁴⁸.

En la búsqueda de esa convergencia, es imprescindible conciliar las prioridades para fortalecer la aproximación de agendas y perspectivas. Eso implica asumir una definición que sea interesante para el Desarrollo y los DDHH, que tendría que ser estricta al punto de considerar la extrema pobreza como renta pero también como desarrollo humano. Es importante saber que también Sengupta, al presentar un concepto más estricto de pobreza, incluye esos dos puntos: renta y desarrollo humano.

Analizar el desarrollo humano a partir de los DDHH es uno de los medios para fortalecer esa convergencia. Así, algunas prioridades serían comunes y fortalecidas por el abordaje de DDHH, tales como

⁴⁶ Wresinski, Despouy, Lizin, Bengoa *et. al.*

⁴⁷ Buzan, Barry, *What is Human Security, comments by 21 authors*, p. 369.

⁴⁸ OHCHR, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza, un marco conceptual*, Ginebra 2003.

educación, salud y vivienda. Eso implica en reconocer la educación en forma del derecho a la educación, la salud como derecho a la salud y vivienda como derecho a la vivienda. Se debe tomar la comprensión más integral de esos derechos desde lo contemporáneo, es decir, desde la jurisprudencia (de las Cortes de DDHH), así como desde el entendimiento de los instrumentos especiales de DDHH (tales como órganos de supervisión y los relatores especiales del Sistema de Naciones Unidas), pero también, si es posible, desde la posición de las agencias de desarrollo internacional que trabajan con esos temas. Así, la situación de pobreza es la ausencia o no respeto de esos DESC.

3.2 Extrema pobreza: un umbral mínimo

La discusión sobre los derechos económicos, sociales y culturales no es asunto consensual y, en ese punto, se sugirieron varios abordajes para tratar la cuestión. Para algunos autores, una de las dificultades para la justiciabilidad de esos derechos es la falta de claridad de los conceptos. Es cierto que el conocimiento y la construcción jurídica sobre los derechos civiles y políticos no es tan reciente como el de los DESC.

Sepúlveda tiene razón en afirmar que uno de los imperativos para un mayor respeto y observancia de los DESC como tales, es la claridad de los conceptos, que es lo que significa decir por derecho a la educación o derecho a la salud. Es necesario abordar esa dificultad, aún más para solucionar el desafío de la extrema pobreza con un abordaje de DDHH.

Sin embargo, en la escuela nórdica de DDHH existe hace mucho tiempo una noción que puede ser ampliada; estableciendo así un umbral mínimo (de DESC) que constituiría la noción de extrema pobreza. Según Andreassen *et al.* (apud A. Eide) un interesante abordaje a los DESC es la perspectiva operacional de un *umbral mínimo para realización de DDHH*⁴⁹. Aunque puedan existir diferencias en la realización de derechos entre países, esa línea mínima debe ser garantizada universalmente (sea a través de políticas nacionales, sea a través de la cooperación internacional y otros agentes, como resalta Sengupta). La propuesta aquí es la determinación de una línea mínima de dignidad (referente a los DESC); cualquier situación debajo de esa

⁴⁹ En inglés: *minimum threshold for human rights realization.*

línea (definida por los derechos mencionados), sería estar en extrema pobreza.

3.3 Inmediata realización de los derechos

En lo que se refiere a la claridad de los derechos y de las obligaciones del Estado, la comprensión actual de los DESC posibilita la articulación de los niveles mínimos (*minimum core*) de esos derechos. La visión más simple de las obligaciones de los DESC es que los Estados tienen el deber de tomar pasos, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente los derechos reconocidos en el Art. 2 (1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Pero existen obligaciones de efecto inmediato.

Las obligaciones de efecto inmediato son ampliamente reconocidas en la literatura, así como por los órganos de supervisión (especialmente el Comité DESC). En 1986, las obligaciones de efecto inmediato ya eran reconocidas por los Principios de Limburgo (§ 16 y 21), son explícitas en el Comentario General No.3 y No.9 del Comité DESC, así como en otros Comentarios Generales y también en los relativos a derechos específicos⁵⁰.

Según la enseñanza de Cançado Trindade:

36. En el comentario siguiente (No. 3 de 1990), de real importancia, insistió el Comité en las “obligaciones mínimas” de todos los Estados Parte de asegurar, por lo menos, la satisfacción de niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto.

37. Al examinar la naturaleza de las obligaciones en el Pacto (Art. 2 (1)), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales significativamente señaló que, si por un lado, el Pacto dispone sobre la realización progresiva de los derechos consagrados, por otro lado impone varias obligaciones de efecto inmediato, a saber: a) “obligación de adoptar medidas” poco después la entrada en vigor del Pacto (Art. 2 (1)); b) compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos protegidos “sin discriminación”; c) aplicabilidad “inmediata” de determinadas disposiciones por órganos judiciales y otros en los ordenamientos jurídicos internos (Art.s 3; 7 (a) (1); 8; 10 (3); 13 (2) (a), (3) e (4); e 15 (3)); d) obligación general de buscar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos; e) “obligaciones mínimas”

⁵⁰ Comentario General n. 4 §8, CG n. 9 §10, CG n. 11 § 10, CG n. 12 § 16, CG n. 13 § 31 e 43, CG 14 § 30.

(“*minimum core obligations*”) con relación a todos los derechos consagrados y, en caso de no cumplimiento, obligación de probar que ‘lo máximo de recursos disponibles’ (tanto en el plano nacional como mediante la cooperación y asistencias internacionales) fue utilizado, o se intentó utilizar, para la realización de los derechos consagrados (11, 15, 22 y 23 del Pacto); f) en épocas de crisis económicas graves, de procesos de ajuste, de recesión económica, hay obligación de proteger los sectores y miembros más vulnerables de la sociedad por medio de programas específicos de relativamente bajo costo⁵¹.

Ese umbral, que comprende las obligaciones mínimas de realización inmediata de esos determinados derechos (que componen la noción de desarrollo humano y también incluyen la renta), definiría entonces la extrema pobreza, una línea bajo la cual nadie puede estar.

3.4 Justiciabilidad del umbral mínimo

El umbral mínimo, que comprende las obligaciones mínimas (e inmediatas) de los derechos, establece una lista de prioridades para el desarrollo, tanto a partir de políticas nacionales, como a partir del trabajo de la cooperación internacional. Ese sería entonces un denominador mínimo común entre la perspectiva de desarrollo y la perspectiva de los DDHH.

Sin embargo, como se ha visto, el abordaje de desarrollo aún está perfeccionando su paradigma a través de la inclusión de nociones importantes al acercamiento de los DDHH, tal como el pasaje del aspecto de *necesidades* para los *derechos*. En medio de esos cambios también está otro factor muy estimado por la comunidad de DDHH, la justiciabilidad. Eso implica que, en el caso de elaboración de programas de desarrollo, la educación no es simplemente vista como una necesidad, sino también como un derecho y, como tal, puede ser exigido en tribunales.

Hace mucho, la comprensión de los DDHH es que en la aplicación doméstica de los derechos, según el Comentario General No. 9 del Comité DESC, deben existir medios apropiados para reparar, o recursos disponibles a cualquier individuo o grupo perjudicado. Según los

⁵¹ Cançado Trindade, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, volume I, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997. pp. 376-377 (subrayado y traducción nuestra).

Principios de Limburgo, el Estado debe proveer recursos efectivos que incluyen, cuando sea apropiado, recursos judiciales.

Los medios judiciales no son solamente apropiados, son indispensables pero, en su ausencia, debe poder recurrirse a recursos administrativos, a condición de que sean accesibles, disponibles, oportunos y efectivos (CG No. 9 § 9).

De esa manera, en países donde todavía no se reconoce la justiciabilidad de los DESC, una propuesta para garantizar la justiciabilidad de un mínimo de esos derechos, sería reconocerla para el umbral mínimo de las obligaciones inmediatas.

Esa propuesta sirve también para colaborar con la convergencia entre los DDHH y el Desarrollo en otros puntos. Primero, por establecer un umbral mínimo bajo el cual nadie se puede encontrar. Ese mínimo es así de realización inmediata y justiciable. Pero ese mínimo se aplica en media a los países en desarrollo humano muy bajo y de muy baja renta per capita; las dos perspectivas se interesan en mejorar también la calidad de vida de las personas que están un poco mejor pero donde todavía hay mucho para desarrollar. Así, una propuesta para el dilema realización inmediata v. progresividad (en convergencia entre los dos abordajes) sería que, por encima de ese mínimo se puede discutir la progresividad (considerando también los Programas de Desarrollo de los países).

Conclusión

En un mundo donde los números de los efectos multidimensionales de la pobreza todavía son abominables, es imperativa una mayor convergencia de dos paradigmas que buscan mejorar la calidad de vida de las personas, principalmente las más vulnerables, los DDHH y el Desarrollo. Esa convergencia, de reciente perfeccionamiento, ya produce algunos resultados y la propia definición de extrema pobreza puede ser uno más de esos eslabones.

Por lo tanto, presentamos la evolución del concepto de extrema pobreza, desde el punto de vista del Desarrollo, como del de los DDHH. De una visión minimalista limitada a la renta, se pasó a una perspectiva más amplia y multidimensional. Y, con la acumulación de trabajos desde la perspectiva de los DDHH, algunos componentes de ese concepto fueron establecidos. Se resaltó la aplicabilidad de los principios de DDHH a la extrema pobreza: indivisibilidad, interdependencia,

universalidad, igualdad y no-discriminación. En el panorama de los DDHH en el Desarrollo, se insertó la cuestión de la extrema pobreza en el Derecho al Desarrollo. Y, de un concepto demasiado amplio, se pasó a un concepto más estricto y mejor definido, con miras a establecer obligaciones ejecutables. Así, en la lucha contra la pobreza transcurren obligaciones tanto nacionales (políticas nacionales de desarrollo) como internacionales (obligaciones de la comunidad internacional para la asistencia a través la cooperación internacional).

El concepto *per se*, limitado a la falta de desarrollo humano (educación, salud y vivienda) y renta, está mejor definido en términos de un umbral mínimo debajo de lo cual ninguna persona debería estar. Ese umbral mínimo se encuentra así fuera del debate acerca de la progresividad de los DDHH, puesto que está demarcado por las obligaciones mínimas y de realización inmediata (*minimum core*) de cada derecho.

Hoy en día, otro fenómeno de la convergencia de los DDHH y el desarrollo es el abordaje a partir del cual la justiciabilidad (además del empoderamiento y participación de los involucrados) es uno de los principios. Además, los programas de desarrollo deben promover *derechos* y no meras *necesidades*. Así, todos los componentes de ese umbral mínimo deben ser vistos como justiciables, por su imperatividad y urgencia, en cuanto que encima de eso se aceptaría (como forma de compromiso entre los dos abordajes) la progresividad.

Como *food for thought*, de la misma manera que los DCP tienen un núcleo sólido e irrevocable, bajo ninguna circunstancia esa noción de extrema pobreza –que se compone de los niveles mínimos de los derechos de desarrollo humano y la renta– de naturaleza inmediata y justiciable, a ser promovida tanto desde la perspectiva de DDHH como del desarrollo, podría ser considerada como núcleo duro de los DESC. La propuesta no es radical ni exagerada, de hecho, busca solamente establecer un umbral mínimo debajo del cual ninguna persona debería estar. Ese mínimo es demasiado ínfimo para ser negociable.

Bibliografía

- Alston, Philip. *A human rights perspective on the Millennium Development Goals*. Disponible en: www.ohchr.org/english/issues/millennium-development/resources.htm.
- Alston, Philip y Robinson, Mary (Eds). *Human rights and development: towards mutual reinforcement*. New York. Oxford University Press, 2005.
- Bengoa, José. *Implementation of existing human rights norms and standards in the context of the fight against poverty*. A/HRC/Sub.1/58/16*, 2006.
- Buzan, Barry. “A reductionist, idealistic notion that adds little analytical value”, in *What is Human Security? Comments by 21 Authors*, Security Dialogue, Vol. 35, N. 3, Septiembre 2004.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, volume I, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.
- CEPAL. *The Millennium Development Goals; a Latin American and Caribbean perspective*. Santiago, ONU-CEPAL, 2005.
- Despouy, Leandro. “Final report on Human Rights and extreme poverty”. E/CN.4/Sub.2/1994/19. 1994.
- Eide, Asbjorn, “Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach”, *Human Rights Law Journal*, Vol. 10, No. 1–2, 1989. Kehl am Rein, Alemania.
- Fukuda-Parr, Sakiko. “The Human Poverty Index: a multidimensional measure”. In *Poverty in focus*. International Poverty Centre (UNDP), Brasilia, diciembre 2006.
- Lizin, Anne-Marie. *Human Rights and Extreme Poverty*. Informes 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004.
- Projeto do Milênio; *Números da crise*, www.pnud.org.br/numeroscrise.php.
- OHCHR, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza, un marco conceptual*, Ginebra 2003.
- Sengupta, Arjun. *Human rights and extreme poverty*. Informes 2005, 2006.

Sepúlveda, M. Magdalena. *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Intersentia, Antwerp, 2005.

Townsend, Peter. "What is poverty? An historical perspective". In *Poverty in focus*, International Poverty Centre (UNDP), Brasilia, diciembre 2006.

- *Poverty and Human Rights*, trabajo presentado en la conferencia *The many dimensions of poverty*, organizada por International Poverty Centre (UNDP), Brasilia 29-31 Agosto 2005.

UNDP. *Human Development Report*. Oxford University Press, New York, 2000.

Wresinski, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, Consejo Económico y Social Francés, *Journal Officiel*, 1987.