

Proyecto de Directrices: Enfoque de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza

Advertencias

Este documento es una traducción libre al español del documento oficial original en inglés titulado: *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, editado por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el año 2002 (<http://www.unhchr.ch/development/povertyfinal.html>).

La traducción libre que a continuación se presenta, ha sido fruto de la iniciativa del PNUD Ecuador, en el marco del proyecto piloto *Integración del Enfoque de Derechos Humanos en la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el Sistema de Monitoreo de los ODM*, y específicamente para su utilización en el Seminario Taller *Estrategia Nacional de Desarrollo en el marco de los ODM con Enfoque de Derechos Humanos*.

En este contexto, el material contenido en este documento puede ser utilizado citando específicamente que se trata de una traducción libre y de ninguna manera oficial, del documento original en inglés, arriba referido.

Proyecto de Directrices: Enfoque de los Derechos Humanos en las Estrategias de Reducción de la Pobreza*

CONTENIDO

Prólogo

Agradecimientos

Abreviaturas

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN AL PROYECTO DE DIRECTRICES

ANTECEDENTES

ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

VALOR AGREGADO DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE LAS DIRECTRICES

CONCLUSIONES

CAPÍTULO 2: LAS DIRECTRICES

I Proceso para Formular las Estrategias de Reducción de la Pobreza con un Enfoque Basado en los Derechos Humanos

Directriz 1: Identificación de los Pobres

Directriz 2: Marco Nacional e Internacional de los Derechos Humanos

Directriz 3: Igualdad y No Discriminación

Directriz 4: Realización Progresiva de los Derechos Humanos; Indicadores y Puntos de Referencia

Directriz 5: Participación y Otorgamiento de Poder

II: Contenido de las Estrategias de Reducción de la Pobreza con un Enfoque Basado en los Derechos Humanos

A. Nivel Nacional

Directriz 6: Derecho a la Alimentación Adecuada

Directriz 7: Derecho a la Salud

Directriz 8: Derecho a la Educación

Directriz 9: Derecho a un Trabajo Digno

Directriz 10: Derecho a una Vivienda Adecuada

Directriz 11: Derecho a la Seguridad Personal

Directriz 12: Derecho a Presentarse en Público con Dignidad

Directriz 13: Derecho a un Acceso Equitativo a la Justicia

Directriz 14: Derechos Políticos y Libertades

B: A Nivel Internacional

Directriz 15: Derecho a la Asistencia y la Cooperación Internacional

III. Control y Rendición de Cuentas: Requerimientos de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos

Directriz 16: Principios sobre Control y Rendición de Cuentas

Directriz 17: Control y Rendición de Cuentas de los Gobiernos

Directriz 18: Control y Rendición de Cuentas de los Actores Globales

PRÓLOGO

Nuestro primer objetivo para este nuevo milenio debe ser la erradicación de la pobreza. Los gobiernos se han comprometido a alcanzar este objetivo mediante la formulación de estrategias y programas orientados a reducir la pobreza y a eliminar la extrema pobreza. La negación de los derechos humanos repercute sobre la pobreza y aparece debidamente documentada en los estudios realizados recientemente, como por ejemplo en la publicación *Voices of the Poor* [1]. No se puede desterrar la pobreza sin que se respeten los derechos humanos. Tal como señala el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000: “Un nivel de vida razonable, así como una adecuada alimentación, atención de salud, educación, trabajo digno y protección contra las catástrofes no son simples metas de desarrollo – son derechos humanos” [2].

En su carta del 6 de julio de 2001, la Presidenta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, solicitó a la Oficina del Alto Comisionado (OACNUDH) elaborar un proyecto de directrices para integrar los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. En vista de ese pedido, solicité a tres expertos en el tema – los profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Sidding Osmani – que formularan un proyecto de directrices y que durante el proceso mantuvieran consultas con las autoridades nacionales, la sociedad civil y las agencias internacionales de desarrollo, incluido el Banco Mundial; por lo tanto, la presente publicación contiene los resultados del trabajo realizado por los expertos antes mencionados.

Como he expresado anteriormente:

“Los abogados no pueden ser la voz cantante en derechos humanos, así como tampoco los economistas en los temas de desarrollo. Nuestro actual desafío consiste en demostrar cómo los activos representados por los principios de derechos humanos, que constituyen una forma de bienes públicos internacionales, pueden ser valiosos para tratar de lograr el objetivo general de las políticas de desarrollo, es decir, la erradicación de la pobreza” [3].

Al elaborar este Proyecto de Directrices los autores asumieron el reto de tender un puente entre aquello que separa a un enfoque normativo de un enfoque hacia el desarrollo elaborado por los economistas en cuanto al concepto y contenido de la pobreza. El texto gira alrededor de la experiencia adquirida por el sistema internacional de derechos humanos durante los últimos 50 años y utiliza los estudios realizados recientemente por los científicos sociales.

Así mismo, los expertos han ayudado a aclarar lo que significa en la práctica un enfoque de desarrollo basado en derechos. Por consiguiente, este Proyecto de Directrices constituye un gran aporte a la tarea que enfrenta las Naciones Unidas, especialmente la OACNUDH, para que los derechos humanos formen parte integrante de todo el trabajo que realiza la Organización, entre los cuales consta el objetivo de reducir la pobreza.

Nos encontramos en plena Década de las Naciones Unidas para Erradicar la Pobreza (1996-2007). Cuando la Asamblea General adoptó este objetivo para la década, solicitó “al sistema de las Naciones Unidas... que participe activamente brindando asistencia económica y técnica..., a fin de que todas las medidas y recomendaciones se traduzcan en programas y actividades funcionales y concretas para erradicar la pobreza”. Así mismo, pidió “que se fortalezca la cooperación internacional hacia los países en vías de desarrollo, a fin de que logren atenuar la pobreza”. Considero que este proyecto de directrices contribuirá significativamente a alcanzar los objetivos para esta Década. Igualmente, espero que este Proyecto de Directrices sirva para reforzar la ejecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ya que ilustra claramente la forma en que el respeto de los derechos humanos puede contribuir a alcanzar cada uno de los ocho objetivos de desarrollo.

Las estrategias nacionales e internacionales sobre reducción de la pobreza deben tomar en consideración la dimensión que ésta tiene sobre el respeto de los derechos humanos y sus correctivos. Este proyecto de directrices tiene como finalidad ayudar a los países, a las agencias internacionales y a los actores de desarrollo para que las normas y principios de los derechos humanos se conviertan en políticas y estrategias que beneficien a la gente pobre. Por consiguiente, espero que estas directrices constituyan una herramienta práctica para poner en ejecución los enfoques de derechos humanos orientados a reducir la pobreza a nivel de cada país.

Invito a los gobiernos, a las organizaciones no gubernamentales y a las agencias de desarrollo internacional a que experimenten y pongan en práctica estas Directrices, a fin de que cuando analicemos los resultados en el año 2003, según lo programado, compartan con nosotros sus experiencias.

10 de septiembre de 2002

AGRADECIMIENTOS

La formulación de estas directrices no hubiese sido posible a no ser por el apoyo y la valiosa colaboración recibida de un gran número de personas y organizaciones.

La OACNUDH agradece especialmente la colaboración brindada por la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Fundación Ford, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Cooperación de Asistencia para el Desarrollo, el Overseas Development Institute (ODI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Mundial y la Organización Mundial de la Salud.

La OACNUDH agradece también a los Profesores Paul Hunt, Manfred Nowak y Siddiq Osmani, autores principales de este proyecto de directrices, quienes se han empeñado en dar una nueva dimensión a aquello que se relaciona con un enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo.

Agradecemos a las organizaciones que compartieron con nosotros sus datos y materiales de investigación, como son la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, el Banco Mundial, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Cooperación de Asistencia para el Desarrollo.

Igualmente, agradecemos a los expertos consultados durante la preparación de este proyecto, quienes contribuyeron con sus valiosos comentarios, asesoría y sugerencias. Expertos consultados en las Instituciones de Bretton Woods: Brian Ames, Judith M. Deane, Anjimile Mtila Doka, Michael Drabble, Judith Edstrom, Kathryn Funk, Daniela Gressani, Pablo Guerrero, Norman Hicks, Jeni Klugman, Darius Mans, Deepa Narayan, John Page, Patti Petesch, Ritva Reinikka, Jurgen T. Reitmaier, Alfredo Sfeir-Younis, Mariana Todorova, Craig Toulmin. Los funcionarios con quienes mantuvimos consultas dentro del sistema de las Naciones Unidas fueron: Azita Berar-Awad, Stephen Browne, Diego Colatei, Patrick Dupont, Sakiko Fukuda-Parr, Elizabeth Gibbons, Charles Gore, Dorjee Kinlay, John Martin, Richard Leete, Helena Nygren-Krug, Pierre Sane, Jan Vandermoortele, Klemens van de Sand, Margret Vidar, Eugenio Villar. Agencias de cooperación para el desarrollo: Stephanie Baile, Monique Bergeron, Rachel Boesch, Mark Deener, Dag Ehrenpreis, Anders Emmanuel, Lisa Fredriksson, Helena Lagerlöf, Massimo Tommasoli, Marc Rocca, Alison Schott, Luc Timmermans, Jan Vandenkelom, Marc Van Wymeersch.

De igual manera, deseamos agradecer a los expertos que aportaron con recomendaciones, comentarios, sugerencias y materiales de un valor incalculable: Chaloka Beyani, Robert Chambers, Fantu Cheru, Larry Cox, Virginia Dandan, Asbjorn Eide, Wenche Eide, Lollo Darin-Ericson, Janet Dine, Hugo Fernandez Araoz, Andre Frankovits, Rosemary McGee, Arjaan de Haan, Uwe Kracht, Miloon Kothari, Scott Leckie, Arao Asserone Litsure, Caroline Moser, Andy Norton, Aliro Omara, Anne Oshaug, Laure-Hélène Piron, Kate Raworth, Cleofe Gettie C. Sandoval, Arjun Sengupta, Victoria Tauli-Corpuz, Miguel Vera, Sally-Anne Way, Michael Windfuhr, Jean Ziegler.

El 23 de abril de 2002, se realizó un foro informal, organizado por ODI con la colaboración de *Minority Rights Group* del Centro para los Derechos Humanos de la Universidad de Essex. La OACNUDH agradece a los copatrocinadores y a todas las personas que participaron en el mismo.

El 19 y 20 de junio de 2002, la OACNUDH organizó un seminario de expertos, a fin de analizar el primer borrador de estas directrices, el mismo que contó con la participación de expertos en las áreas de derechos humanos y desarrollo, así como con profesionales en políticas, investigación, operaciones, gobernabilidad y ONGs y un amplio espectro de agencias internacionales de desarrollo, entre los cuales estuvieron el Banco Mundial y el FMI. La OACNUDH agradece el valioso aporte de todos los participantes en el evento.

El estudio de los antecedentes estuvo a cargo de consultores expertos en el tema de derechos humanos y reducción de la pobreza, como son la rendición de cuentas y los indicadores e incluyó un análisis de derechos humanos en un sinnúmero de países que están aplicando estrategias orientadas a reducir la pobreza. Agradecemos a las personas que aportaron con estos datos: Albert Barume, Judith Bueno de Mesquita, Maria Green y Alexis Kontos.

Abreviaturas

ACD	Asistencia y Cooperación para el Desarrollo
AOD	Asistencia Oficial para el Desarrollo
CEDM	Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer
CEDR	Convención Internacional para la Eliminación de todo Tipo de Discriminación Racial
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CDH	Comité de Derechos Humanos
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
DTERP	Documento de Trabajo sobre las Estrategias de Reducción de la Pobreza
ERP	Estrategia para Reducción de la Pobreza
ETNs	Empresas Transnacionales
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN AL PROYECTO DE DIRECTRICES

ANTECEDENTES

1. Como resultado de las reformas introducidas por el Secretario General en 1997, una tarea importante de las Naciones Unidas, y en particular de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), consiste en integrar esos derechos en todas las actividades de la Organización, incluyendo en el objetivo general de las políticas de desarrollo, la erradicación de la pobreza. En el año 2001 el Comité de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales solicitó a la Oficina del Alto Comisionado “que elabore un proyecto de directrices para integrar los derechos humanos en las estrategias nacionales para reducción de la pobreza”. Por consiguiente, este documento contiene los resultados de ese proyecto.

2. Su objetivo radica en brindar a los profesionales encargados de diseñar y ejecutar las estrategias para reducción de la pobreza (ERPs), las directrices operativas que sirvan para adoptar un enfoque basado en derechos humanos para mitigar la pobreza. En vista de que generalmente se ha considerado que este tipo de estrategias deben ser “propias del país”, este proyecto centra su atención en la formulación de directrices operativas para los Estados que se encuentran incorporando los derechos humanos dentro de sus estrategias para reducir la pobreza. Sin embargo, esperamos que sean también útiles para otros actores – como son las organizaciones de la sociedad civil, las entidades nacionales para protección de los derechos humanos, el sistema de las Naciones Unidas y demás organismos internacionales – los cuales han asumido el compromiso de erradicar la pobreza.

ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

3. La idea esencial subyacente a la adopción de un enfoque de derechos humanos con relación a la reducción de la pobreza radica en que las políticas e instituciones que tienen por finalidad reducir la pobreza se basen explícitamente en las normas y los valores establecidos en la legislación internacional sobre los derechos humanos. Ya sea explícita o implícitamente, las normas y los valores conforman las políticas y las instituciones. El enfoque de los derechos humanos ofrece un marco normativo explícito, es decir, el de los derechos humanos internacionales. Apuntalados por valores morales universalmente reconocidos y reforzados por las obligaciones jurídicas, los derechos humanos internacionales constituyen un marco normativo obligatorio para la formulación de políticas nacionales e internacionales, con inclusión de las estrategias de reducción de la pobreza.

4. Uno de los motivos para que este marco sea imperativo en el contexto de la reducción de la pobreza es que las normas y los valores consagrados en él tienen la capacidad de conceder poder a los pobres. Hoy en día está ampliamente comprobado que la reducción eficaz de la pobreza no es posible sin que se otorgue poder a los pobres. El enfoque de los derechos humanos para reducir la pobreza trata en lo esencial de ese *otorgamiento de poder*.

5. La manera fundamental en la que se produce esa entrega de poder es mediante la introducción del propio concepto de derechos. Una vez introducido ese concepto en el contexto de la adopción de políticas, la razón fundamental de la reducción de la pobreza ya no se deriva únicamente del hecho de que los pobres tienen necesidades, sino también de que tienen derechos, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas por parte de otros. Por consiguiente, la reducción de la pobreza ya no es simplemente una cuestión de caridad o una obligación moral, sino que se convierte en una obligación jurídica. El reconocimiento de que existen derechos jurídicos para los pobres y obligaciones jurídicas de los demás hacia ellos constituye el primer paso hacia el pleno ejercicio del otorgamiento de poder.

6. Las obligaciones que se derivan de los derechos humanos pueden ser analizadas en base al deber de respetar, proteger y cumplir. *La obligación de respetar* exige que el tenedor del deber no viole directa ni indirectamente el goce de un derecho humano. *La obligación de proteger* exige que el tenedor del deber tome las medidas necesarias para evitar que ese derecho sea abusado por terceros. *La obligación de cumplir* requiere que el tenedor del deber adopte las medidas necesarias legislativas, administrativas o de otro tipo, a fin de que se protejan los derechos humanos.

7. La mayoría de las características primordiales del marco normativo de derechos humanos puede contribuir de una forma u otra a conceder poder a los pobres. Estas características incluyen la responsabilidad, los principios de universalidad, la no discriminación e igualdad, el principio de participación en la adopción de decisiones y el reconocimiento de que los derechos son interdependientes. Todo lo antes señalado es parte esencial de las características de un enfoque de derechos humanos para reducir la pobreza.

8. Los derechos y obligaciones implican *responsabilidad*, y, a menos que estén respaldados por mecanismos para la rendición de cuentas, los mismos podrían convertirse en simples declaraciones teóricas. Por lo tanto, el enfoque de derechos humanos para reducción de la pobreza hace hincapié en las obligaciones y exige que todos los tenedores de deberes, incluidos los Estados y las organizaciones intergubernamentales sean responsables de su conducta en relación con los derechos humanos internacionales. Si bien los tenedores de deberes deben determinar por sí mismos cuales son los mecanismos de responsabilidad más adecuados para su caso específico, todos los mecanismos deben ser accesibles, transparentes y eficaces.

9. Los dos principios gemelos de *igualdad* y *no discriminación* figuran entre los elementos fundamentales de la legislación internacional sobre derechos humanos, ya que el marco normativo internacional se preocupa especialmente por las personas y grupos humanos que son vulnerables, marginales, desfavorecidos o socialmente excluidos. Por consiguiente, la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza exige que se eliminen las leyes y las instituciones que fomentan la discriminación en contra de ciertos individuos y grupos humanos y se asignen más recursos a las actividades con mayor capacidad para beneficiar a los pobres.

10. Un enfoque de derechos humanos para la reducción de la pobreza también requiere la *participación* activa y documentada de los pobres en la formulación, aplicación y seguimiento de las estrategias de mitigación de la pobreza. El marco normativo internacional de los derechos humanos establece el derecho a participar en la conducción de las actividades públicas y por lo tanto este es un derecho humano fundamental y complejo que está entrelazado inextricablemente a los principios democráticos fundamentales. Un orden social democrático basado en el constitucionalismo y en elecciones libres e imparciales es un requisito previo elemental para garantizar este derecho. Sin embargo, la participación eficaz de los pobres demanda algo más que una buena democracia, pues requiere de mecanismos concretos y de disposiciones detalladas en los distintos niveles decisorios, los mismos que ayuden a superar los impedimentos que enfrentan los pobres y los grupos marginados en general para participar activamente en la vida de la comunidad.

11. El marco internacional de los derechos humanos admite que tales *derechos tienen interdependencia*— es decir que el goce de ciertos derechos puede depender o contribuir a que se disfrute de otros derechos. Por ejemplo, si los pobres van a participar en las estrategias para reducción de la pobreza, deben tener libertad para organizarse sin restricciones (derecho de asociación), de reunirse sin impedimentos (derecho de reunión) y de expresar sin temor todo lo que sienten (libertad de expresión); deben conocer los hechos pertinentes (derecho a la información) y disfrutar de un nivel elemental de seguridad económica y bienestar (derecho a un nivel de vida razonable y a los derechos conexos).

12. En términos generales, el marco de los derechos humanos pone de manifiesto la interdependencia crucial que existe, por un lado, entre los derechos económicos, sociales y culturales, y por otro, entre los derechos civiles y políticos. Aunque podría parecer que la pobreza afecta principalmente a la primera categoría de derechos antes citada, el marco de los derechos humanos resalta el hecho de que el goce de los mismos puede depender enormemente del respeto de los derechos civiles y políticos. Por consiguiente, un enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza debe ser global y abarcar tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

13. La responsabilidad para reducir la pobreza pasa a ser una obligación universal y constituye una característica adicional dentro de un enfoque basado en los derechos humanos. En tanto que un Estado está obligado primordialmente a proteger los derechos humanos de la gente que vive dentro de su jurisdicción, otros Estados y actores no estatales también tienen la obligación de garantizar esos derechos humanos o, al menos a no infringirlos. Este aspecto tiene implicaciones importantes en la conducción de las relaciones internacionales, ya que demanda un flujo adecuado de asistencia financiera y técnica por parte de los países ricos hacia los países pobres, así como también requiere de un trabajo dinámico para definir sistemas equitativos de comercio multilateral, inversión y financiamiento, orientados hacia la reducción de la pobreza.

14. En tanto que el enfoque de derechos humanos impone una obligación a los tenedores del derecho para que se esfuercen en mitigar la pobreza, no plantea la exigencia irrazonable de que todos los derechos humanos se concreten de inmediato. El enfoque admite que existen limitaciones de recursos y por consiguiente, contempla la *realización progresiva* de los derechos a lo largo de un tiempo determinado y posibilita el establecimiento de prioridades entre diferentes derechos mientras se concretan los mismos. Al mismo tiempo, el enfoque plantea ciertas condiciones para la realización gradual y para el establecimiento de las prioridades, de modo que la agenda de los derechos humanos no termine siendo simple demagogia. Así por ejemplo, el enfoque de derechos humanos exige que se respeten en todo momento los niveles mínimos de cada uno de los derechos o de las principales obligaciones.

15. Al contrario de lo que normalmente se piensa, el irrespeto de cualquier derecho humano no significa necesariamente que el Estado esté incumpliendo con sus obligaciones de derechos humanos internacionales. En tanto el Estado adopte las medidas necesarias para la realización de los derechos que están sujetos a una concreción gradual y adopte medidas inmediatas para cumplir con aquellos que deben aplicarse sin demora, el Estado no puede considerarse responsable por el simple hecho de que en un momento determinado no se hayan realizado muchos derechos y, por lo tanto no se considerará como que ha incumplido sus obligaciones. Sin embargo, el Estado podrá ser considerado responsable si dentro de sus facultades no toma oportunamente las medidas necesarias para garantizar el respeto gradual de tales derechos. Una de las funciones de un sistema adecuado de control y rendición de cuentas, que constituye una característica fundamental del enfoque de derechos humanos, radica en ayudar a distinguir los casos en los cuales el Estado es o no responsable por esos hechos [\[4\]](#).

VALOR AGREGADO DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

16. Muchas de las estrategias de reducción de la pobreza ya existentes presentan características que ponen de manifiesto las normas internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, la prioridad dada en el documento *Poverty Reduction Strategy*, auspiciado por el Banco Mundial y el FMI sobre la participación de la sociedad civil, señala el derecho que tienen las personas a tomar parte en la conducción de los asuntos públicos, así como los derechos conexos de asociación, reunión y

expresión. La introducción de las redes de protección social propaga los derechos a un nivel de vida razonable, alimentos, vivienda, protección de la salud, educación y seguridad social. Las estrategias de lucha contra la pobreza que exigen procesos presupuestarios y gubernamentales transparentes son compatibles con el derecho a la información, en tanto que la insistencia de que las estrategias son “propiedad del país” corresponde al derecho de los pueblos a la libre determinación.

17. Esta congruencia entre las características de varias estrategias para reducción de la pobreza y los derechos humanos internacionales, plantea dos temas fundamentales: en primer lugar, no se debe sobredimensionar la nueva orientación que representa la introducción de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza. En segundo lugar, la aplicación de los derechos humanos para reducir la pobreza refuerza algunas de las características existentes en las estrategias de lucha contra la pobreza. El valor agregado que brinda el enfoque de derechos humanos sobre la reducción de la pobreza está en la forma en que se aparta de las actuales estrategias, así como en la manera en que las refuerza. Los principales elementos de este proceso se pueden enumerar de la siguiente forma:

18. Al introducir una *obligación jurídica internacional*, la perspectiva de derechos humanos añade legitimidad a la exigencia de que la reducción de la pobreza sea la meta principal dentro de la adopción de las políticas. Durante la década pasada hubo un giro hacia reducir la pobreza como el punto central de toda la cooperación internacional y de la aplicación de políticas. La perspectiva de los derechos humanos añade fuerza a este movimiento, ya que capta la atención en cuanto a que la pobreza se traduce en la no realización de los derechos humanos, de modo que la adopción de una estrategia para reducir la pobreza no sólo es algo deseable sino obligatorio por parte de los Estados que han ratificado los convenios internacionales sobre derechos humanos.

19. El reconocimiento de los principios de *igualdad y no discriminación*, que constituye la premisa principal del enfoque de los derechos humanos contribuye a resaltar el hecho de que gran parte de la pobreza se origina en las prácticas discriminatorias – manifiestas o encubiertas – las mismas que se vuelven aparentes a nivel internacional, nacional y local. Este reconocimiento exige reorientar las estrategias para reducción de la pobreza desde una perspectiva dirigida a centrar la atención en los temas económicos de menor envergadura, hasta llegar a una estrategia más amplia que aborde a las instituciones socio-culturales y político-jurídicas que sustentan estructuras de discriminación.

20. El reconocimiento de las *complementariedades* existentes entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otro, impulsa el proceso para fortalecer y ampliar el alcance que tienen las estrategias para reducción de la pobreza. Principalmente este hecho ayuda a disipar la idea errada de que los derechos civiles y políticos, así como las libertades son un lujo y por lo tanto sólo se aplican a las sociedades relativamente adineradas. Por consiguiente, el enfoque de derechos humanos exige que se tomen medidas para garantizar que los derechos civiles y políticos sean parte integral de las estrategias para reducción de la pobreza. .

21. Al contrario de lo que ocurría con los enfoques caducos para mitigación de la pobreza, el enfoque de derechos humanos otorga gran importancia a los procesos mediante los cuales se logran los objetivos de desarrollo, así como las metas en sí. Específicamente, el enfoque hace hincapié en la importancia de garantizar la *participación* de los pueblos, especialmente de los pobres y de los grupos marginados, dentro de todos los aspectos de la adopción de decisiones. Día a día la gente se da cuenta de la importancia que tiene la participación. El enfoque de derechos humanos refuerza este reconocimiento captando la atención hacia el hecho de que la participación es valiosa no sólo como un medio para alcanzar otros fines sino también como un derecho humano fundamental que debe respetarse para el bien de todos. .

22. Las concesiones entre las metas alternativas, debido a las prioridades sociales y la limitación de recursos son parte integral de todo enfoque relacionado con la adopción de decisiones y, el de los derechos humanos no es la excepción, pues brinda a los pobres mejor protección, puesto que reglamenta la manera en que se pueden hacer ciertas concesiones que podrían afectarles, hasta cierto punto. Específicamente, regula cualquier concesión que pudiera degenerar en el retroceso de la práctica de un derecho humano o en no alcanzar los niveles mínimos de realización que hayan sido identificados como obligaciones vitales.

23. Probablemente, el valor agregado más importante del enfoque de derechos humanos proviene del énfasis que éste da a la *rendición de cuentas* por parte las personas que formulan las políticas y demás actores, cuyas actuaciones afectan a los derechos de los pueblos. Los derechos implican deberes y los deberes exigen responsabilidades. Por lo tanto, es una característica intrínseca del enfoque de derechos humanos la creación de instituciones y entes jurídicos/administrativos que garanticen la rendición de cuentas dentro de cualquier estrategia para reducción de la pobreza.

24. En resumen, el enfoque de derechos humanos puede adelantar el logro de la meta para reducción de la pobreza en distintas maneras: (a) estimulando la adopción rápida de una estrategia que mitigue la pobreza, protegida por los derechos humanos, como una obligación jurídica. (b) ampliando el alcance de las estrategias para reducción de la pobreza, de modo que se eliminen las estructuras de discriminación que generan o sustentan la pobreza; (c) estimulando la práctica de los derechos civiles y políticos, los cuales pueden desempeñar un papel fundamental para mitigar la pobreza; (d) ratificando que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos internacionales vinculantes y obligatorios y no simples aspiraciones programáticas; (e) dando legitimidad a la exigencia de garantizar una significativa participación de los pobres dentro de los procesos para la adopción de políticas; (f) previniendo el retroceso e incumplimiento de las obligaciones vitales mínimas, aduciendo que se han hecho compensaciones; y (g) creando y fortaleciendo a las instituciones a través de las cuales las personas que definen las políticas están obligadas a rendir cuentas sobre su actuación.

NOTAS EXPLICATIVAS SOBRE LAS DIRECTRICES

25. El término “directriz” tiene distintas connotaciones para la gente y las instituciones. El conjunto de Directrices que presenta este documento debe considerarse como un instrumento que explica en detalle y aclara ciertos principios que sirven de guía en el proceso para formular, ejecutar y controlar una estrategia para reducción de la pobreza, en tanto ésta sea compatible con un enfoque de derechos humanos. Esperamos que una vez comprendidos estos principios, los actores involucrados en la mitigación de la pobreza puedan ponerlos en práctica, manteniendo en perspectiva el carácter específico de su propio contexto. En otras palabras, este no es un instructivo que enseña en forma mecánica, global y ordenada el modo en que se deben poner en práctica los derechos humanos dentro del contexto orientado hacia la reducción de la pobreza.

26. En tanto que los principios del enfoque basado en derechos para la reducción de la pobreza enunciado en estas Directrices son perfectamente aplicables a los países ricos y pobres, los mismos están dirigidos especialmente hacia la pobreza en los países más pobres. En parte, este es un reconocimiento al hecho obvio de que la pobreza es un problema mucho más serio en esos países, pero cabe admitir que la pobreza en los países ricos tiene características especiales, las mismas que deben ser abordadas en un contexto separado. Es muy posible que en el futuro ampliemos estas directrices, a fin de tratar el tema antes referido.

27. Las Directrices contenidas en este documento no abordan con igual énfasis todos los aspectos de los derechos humanos, ya que han sido formuladas para el contexto específico de reducción de la pobreza, el mismo que sólo constituye una parte de la amplia agenda de los derechos humanos.

Queda sentado que el motivo principal para elegir estos derechos y el relativo énfasis dado a los mismos, así como las metas, los indicadores y las estrategias contenidas en estas Directrices deben comprenderse bajo este contexto. .

28. Los derechos humanos a los que se refieren estas Directrices, fueron elegidos en base a los derechos que son más pertinentes al contexto de la pobreza. A su vez, la decisión para tratar sobre estos derechos se fundamentó en la premisa de que los derechos humanos pueden guardar relación con la pobreza en distintas maneras [5] Los derechos con un significado especial en el contexto de la reducción de la pobreza son aquellos que tienen una pertinencia constitutiva o instrumental.

29. La idea de una pertinencia *constitutiva* de los derechos humanos se deriva de lo que se entiende significa ser pobre. Según un punto de vista ampliamente aceptado, la persona pobre es aquella que se ve privada de sus capacidades básicas – tales como la capacidad para no padecer hambre, gozar de buena salud, saber leer y escribir, etc. Hablando de derechos, podemos decir que una persona pobre es aquella que no disfruta de un sinnúmero de derechos humanos, como por ejemplo del derecho a la alimentación, a la salud, a la educación, entre otros. Tales derechos tienen una pertinencia constitutiva para la pobreza, cuando el control de las personas sobre sus recursos económicos conduce a que no se concreten sus derechos. Algunos derechos humanos se caracterizan en que su cumplimiento ayuda a realizar otros que tienen pertinencia constitutiva hacia la pobreza. Así por ejemplo, si se concreta el derecho al trabajo, éste contribuye a que se cumpla el derecho a la alimentación. Se podría decir que esos derechos tienen pertinencia instrumental con la pobreza. Por consiguiente, estas Directrices tratan sobre los derechos que se consideran más pertinentes a la pobreza, ya sea sobre las bases constitutivas o instrumentales o sobre ambas

30. Estas Directrices se dividen en tres partes. La Sección I establece los principios básicos de un enfoque basado en derechos humanos, el cual documenta el *proceso* para la formulación de una estrategia para reducir la pobreza. La Sección II define el enfoque de los derechos humanos para determinar el *contenido* de una estrategia orientada a reducir la pobreza e identifica cada uno de los derechos pertinentes a ésta, así como los principales elementos de una estrategia para lograr que se cumpla ese derecho específico. En esa sección, los derechos están clasificados en dos amplias categorías – nacionales e internacionales – dependiendo del nivel en el cual se deban tomar las medidas necesarias. La Sección III explica la forma en que el enfoque de derechos humanos puede servir de guía para los aspectos de *control* y de *rendición de cuentas* en relación con las estrategias para reducción de la pobreza. Al igual que los principios analizados en la Sección I, la rendición de cuentas es también uno de los principios básicos de un enfoque basado en los derechos humanos para reducir la pobreza. No obstante, debido a su significado especial en el contexto de los derechos humanos y la mitigación de la pobreza, este tema es analizado en una sección aparte.

31. En la Sección II de estas Directrices, el análisis de cada uno de los derechos se divide en cuatro partes. La *Parte A* delinea la pertinencia que tiene ese derecho en el contexto de la pobreza; en tanto que la *Parte B* esboza el alcance o el contenido del derecho, conforme aparece establecido en los tratados internacionales sobre derechos humanos. Para facilitar la referencia a los mismos, en los recuadros constan reproducidos los textos de algunas de las disposiciones más importantes sobre derechos humanos internacionales y también hacen referencia a las conferencias mundiales más recientes y a los Comentarios Generales o Recomendaciones más pertinentes que han sido adoptados por los organismos de las Naciones Unidas en vista de los tratados suscritos sobre derechos humanos. (Los Comentarios Generales y las Recomendaciones sirven de guía para los funcionarios del Estado respecto a los perfiles y contenido de los derechos humanos y a las medidas que se deberían adoptar para garantizar su puesta en práctica). La *Parte C* identifica las metas claves para cada uno de los derechos y enumera para cada meta algunos de los indicadores que ayudarían a evaluar el grado de cumplimiento de las mismas a lo largo del tiempo. La *Parte D* establece las características claves de una estrategia para lograr los objetivos especificados e incluye

algunos comentarios y recomendaciones breves sobre las *metas*, los *indicadores* y las *estrategias* definidas en estas Directrices.

32. Las *metas* para cada uno de los derechos provienen del alcance de dicho derecho, conforme a lo que consta establecido en la legislación internacional de derechos humanos (las cuales son analizadas en la Parte B, a continuación de cada uno de los derechos). Las metas elegidas se basaron en la siguiente pregunta: ¿dado el alcance del derecho, cuáles son las metas principales cuyo cumplimiento garantizaría la realización de ese derecho específico para los pobres? En un enfoque de derechos humanos orientado hacia la reducción de la pobreza, el objetivo final debe ser lograr las metas para los derechos pertinentes a la pobreza. Muchas metas se basan y son similares a aquellas establecidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre del año 2000.

33. Es muy probable que el logro de estas metas no sea inmediato, ya que podrían estar sujetas a una realización gradual. Sin embargo, un enfoque de derechos humanos para reducción de la pobreza requiere que los Estados adopten todas las medidas necesarias para alcanzarlas. Con miras a una realización progresiva, es preciso que los Estados identifiquen los indicadores adecuados en relación a los cuales fijarán puntos de referencia ambiciosos pero realistas (es decir, definir metas intermedias) para cada una de las metas finales, de modo que puedan controlar el nivel de progreso y, si ven que el ritmo es lento, tomar las medidas necesarias. Por consiguiente, los indicadores sirven para medir el progreso en alcanzar las metas intermedias y finales.

34. En este punto, vale destacar algunos aspectos que guardan relación con los indicadores. En primer lugar, la formulación de los indicadores de derechos humanos es una tarea continua y, por lo tanto, este documento no significa que el problema haya sido resuelto. Sin embargo, hemos intentado obtener de toda la literatura existente y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, un conjunto de los indicadores más adecuados para las metas en cuestión, teniendo presente el contexto de la pobreza. Al preguntarnos por qué se eligieron ciertas metas e indicadores, vale la pena tener en cuenta este contexto de la pobreza.

35. En segundo lugar, incluso en el contexto de la pobreza, la lista propuesta de indicadores no es de ningún modo exhaustiva. Al mismo tiempo, no esperamos que todos los indicadores propuestos en este documento sean siempre aplicables a todos los países, ya que su única intención es servir como punto de referencia. Por lo tanto, cada país debe decidir por sí solo cuáles son los indicadores más adecuados para sus circunstancias específicas.

36. En tercer lugar, al utilizar los indicadores es preciso tener presente que el objetivo de los mismos es mostrar las condiciones en que viven los pobres y los grupos desfavorecidos específicos entre los pobres, mas no representan la condición promedio en que vive la población en general. Hay ciertos indicadores que aunque se refieren a la población en general, su índice de mejora o deterioro podría significar básicamente que ha variado la condición de los pobres – como por ejemplo en cuanto al porcentaje de niños con acceso a la educación primaria, o al porcentaje de indigentes en un país específico. Cabe anotar que hay otros indicadores que no tienen esta peculiaridad – como por ejemplo la tasa de ciertos crímenes en contra de la mujer. Por lo tanto, habrá que desagregar estos indicadores para que reflejen la condición de los pobres y de los grupos desfavorecidos que existen entre ellos, como son por ejemplo las mujeres pobres, las minorías, los pueblos indígenas, etc. El tipo exacto de desagregación adecuado dependerá del tipo de meta en cuestión y de las circunstancias específicas del país.

37. En cuarto lugar, la mayoría de los indicadores propuestos en estas Directrices son muy similares a los indicadores estándar de progreso socioeconómico. Por consiguiente, aquí surge la siguiente interrogante ¿en qué sentido pueden estos indicadores caracterizarse como indicadores de derechos

humanos? En resumen, un indicador de derechos humanos se deriva, refleja y se diseña para vigilar si se cumple o no una norma específica de derechos humanos, normalmente con miras a que el tenedor del deber rinda cuentas. Por lo tanto, en vista de que existe una superposición entre las metas de derechos humanos y el progreso socioeconómico, es muy probable que los indicadores de derechos humanos y los indicadores estándar sobre progreso socioeconómico sean similares – aunque cabe anotar que ciertos indicadores de derechos humanos, especialmente aquellos relacionados con los derechos civiles y políticos, normalmente no se manifiestan en cifras de progreso socioeconómico. Básicamente, lo que distingue a un indicador de derechos humanos de un indicador estándar desagregado de progreso socioeconómico es inferior en substancia a (i) su derivación explícita de una norma de derechos humanos; y (ii) la finalidad con que se establece, es decir para controlar que se respeten los derechos humanos, a fin de que el tenedor del deber rinda cuentas.

38. En este punto, resulta preciso hacer ciertas observaciones, a fin de aclarar las *estrategias* propuestas en relación con cada uno de los derechos. En primer lugar, la intención no radica en proporcionar una estrategia exhaustiva para que se ponga en práctica el derecho en cuestión. La estrategia sólo consta en vista de que es pertinente a la reducción de la pobreza. Incluso en el contexto de la pobreza, la idea no es formular preceptos completos y detallados, sino más bien identificar algunos principios que se relacionan con los temas de derechos humanos. Los detalles deben definirlos las personas dedicadas a formular las estrategias para reducción de la pobreza y esos detalles variarán, dependiendo del contexto en que se realicen.

39. En segundo lugar, la estrategia propuesta para cada derecho incluye dos tipos distintos de recomendaciones. En primer término, algunas emanan directa y claramente de la legislación explícita de los derechos humanos y su formulación por parte de los organismos suscriptores de los derechos humanos de las Naciones Unidas. En segundo término, hay recomendaciones que pueden no constar explícitamente en ningún tratado o legislación de derechos humanos, pero que se consideran compatibles con el espíritu e intención de la ley. En general, en este punto el documento adopta un tono de prescripción para el primer grupo de recomendaciones, en tanto que el segundo se presenta como un conjunto de sugerencias. No obstante, es preciso entender que cuando se usa el tono de prescripción, esto se debe únicamente a que las recomendaciones constituyen esencialmente obligaciones vinculantes jurídicas. Además, estas obligaciones no fueron impuestas desde afuera, ya que los Estados las aceptaron voluntariamente, con miras a mantener la dignidad y la libertad de sus pueblos. El tono de prescripción simplemente tiene la intención de recordar a los Estados lo que se comprometieron a cumplir.

40. En tercer lugar, incluso si unimos los elementos de prescripción y de sugerencia, la estrategia propuesta para cualquier derecho específico no puede considerarse exhaustiva en ningún sentido. Esto se debe en parte a la interdependencia que tienen los derechos humanos, aspecto que fue analizado anteriormente en este documento. Así pues, la estrategia propuesta para poner en práctica el derecho a la alimentación será infructuosa, a menos que se adopten medidas para que se cumpla el derecho al trabajo, ya que la mayoría de la gente que no está involucrada directamente en la producción de alimentos tiene que trabajar para adquirir su comida en el mercado. Adicionalmente, el éxito en la práctica de un derecho dependerá de las instituciones en cuanto a la participación, control y rendición de cuentas – temas que son comunes a todos los derechos y que han sido analizados en distintas secciones, en lugar de repetirlos para cada uno de los derechos. Por lo tanto, la estrategia propuesta para cada derecho debe considerarse como parte de un enfoque global y no se la puede adoptar aisladamente.

41. Cuarto, un enfoque global no evita que un Estado establezca prioridades entre uno y otro derecho. De ninguna manera esperamos que un país estime factible implementar simultánea e inmediatamente todas estas recomendaciones. Cada Estado tiene la libertad de fijar sus propias

prioridades y adoptar algunas recomendaciones para inmediata ejecución, dejando para el futuro las demás, en tanto se rijan por los principios de realización progresiva, analizado en la Directriz 4. Al definir sus prioridades, cada Estado debe tener presente la interdependencia que tienen los derechos humanos, a fin de optimizar la efectividad de sus políticas. .

CONCLUSIONES

42. Estas Directrices abordan temas amplios, complejos y multisectoriales de vital importancia y por ese motivo, es obvio que este documento representa únicamente una etapa dentro de un *proyecto a largo plazo*. Si bien las Directrices se basan en ciertas experiencias prácticas, deben ser sometidas a un proceso *de prueba* y analizadas según corresponda, a fin de perfeccionarlas hasta que sean totalmente funcionales.

43. Las agencias especializadas, programas y demás organismos de las Naciones Unidas cuentan con valioso material y con gran experiencia sobre los temas tratados en este documento y, por consiguiente, podrían colaborar con los Estados en la formulación, ejecución, control y evaluación de las estrategias, políticas, programas y proyectos que guardan relación con estas Directrices. Esperamos que algunas de las agencias y programas de las Naciones Unidas realicen una estrecha coordinación, con miras a ayudar a los Estados que deseen emplear estas Directrices como un medio para mejorar sus estrategias de reducción de la pobreza.

CAPÍTULO 2: LAS DIRECTRICES

I Proceso para Formular las Estrategias de Reducción de la Pobreza con un Enfoque Basado en los Derechos Humanos

Directriz 1: Identificación de los Pobres

44. Toda estrategia para reducción de la pobreza debe empezar por identificar quienes son pobres. Esta tarea comprende dos etapas: (a) identificar los atributos de aquellos aspectos que contribuyen a la pobreza; y (b) definir los grupos de la población que tienen esos atributos.

45. **Identificación de los atributos de la pobreza:** Desde el punto de vista de los derechos humanos, pobreza es la no realización de los derechos humanos de la persona para que satisfaga un conjunto de recursos básicos – es decir, el grado en que una persona puede hacer o ser las cosas que tiene razones para valorar. La discriminación puede generar pobreza, del mismo modo que la pobreza puede generar discriminación.

46. En vista de que la pobreza denota una forma extrema de deprivación, sólo esas incapacidades que se consideren básicas en cierto orden de prioridades se reputan como pobreza. Dado que cada sociedad puede tener un distinto orden de prioridades, la lista de capacidades básicas podría variar entre una sociedad y otra.

47. Las pruebas empíricas confirman que la mayoría de sociedades tienen capacidades básicas comunes: estar adecuadamente alimentado, evitar la morbilidad y la mortalidad prematura, estar adecuadamente albergado, tener educación básica, garantizar la seguridad de la persona, tener acceso equitativo a la justicia, presentarse en público con dignidad, ganarse la vida y participar en la vida de una comunidad. Estas Directrices abordan ese conjunto de capacidades, pero es necesario que cada país verifique por sí mismo, a través de un proceso participativo, cuáles son las otras capacidades que su población considera lo suficientemente básicas y que no se cumplen como para considerarlas pobreza.

48. **Identificación de los pobres:** Una vez identificadas las capacidades básicas, el siguiente paso consistirá en identificar los grupos de población que no logran alcanzarlas. Esta tarea requiere una gran cantidad de información, especialmente debido a que la pobreza se mide en base a una serie de atributos. Por lo tanto, habrá que diseñar mecanismos innovadores – quizá utilizando una combinación de métodos cuantitativos y cualitativos – de modo que se obtengan los datos necesarios sin incurrir en mayores gastos. El método elegido dependerá de las circunstancias específicas del país y si la capacidad actual del mismo no es adecuada para conseguir la información requerida, será necesario adoptar medidas para desarrollar la capacidad en la forma más expedita posible.

49. Sin importar el método empleado para identificar a los pobres, el enfoque de derechos humanos requiere que el mismo se guíe por dos aspectos específicos.

50. Primero, el objetivo de este ejercicio no radica únicamente en obtener una cifra, como por ejemplo el número de pobres entre la población, sino más bien en saber quienes son esas personas. Así pues, será necesario identificar a los grupos específicos en los cuales está arraigada la pobreza – según varias características como género, ubicación geográfica, etnia, religión, edad u ocupación -, de modo que se pueda abordar el problema al más alto nivel de desagregación posible.

51. Segundo, es necesario desplegar esfuerzos específicos para identificar entre los pobres a las personas que sufren mayor privación (por ejemplo, las mujeres) y quienes son las más vulnerables (como por ejemplo aquellos que padecen de VIH/SIDA). Cuando la limitación de recursos demanda la fijación de prioridades, justamente estos grupos son los que deben recibir mayor atención, ya que dentro del enfoque de los derechos humanos la igualdad es un principio fundamental.

Directriz 2: Marco Nacional e Internacional de los Derechos Humanos

52. En tanto que los documentos que delinean las estrategias para reducción de la pobreza no constituyen instrumentos legales, los mismos deben ser coherentes y fundamentarse en los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por los Estados en relación con los derechos humanos, básicamente por dos razones: (i) porque dan mayor eficacia de la estrategia; y (ii) porque de lo contrario, algunas de las características de la estrategia podrían ser ilegales.

53. Este aspecto tiene implicaciones importantes tanto para los Estados como para los encargados de formular las políticas y los programas que afectan a los Estados. Para diseñar las estrategias, todas las partes involucradas deben fundamentar sus ERPs en los compromisos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, los mismos que constituyen la base normativa

54. Al comenzar a formular o estudiar una estrategia de reducción de la pobreza (ERP), el Estado debe identificar específicamente lo siguiente:

- (i) La legislación nacional sobre derechos humanos y la práctica de los mismos dentro de su jurisdicción; por ejemplo, las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en la constitución política, la carta de derechos, las leyes contra la discriminación, la legislación sobre la libertad de la información, así como la jurisdicción principal de los derechos humanos;
- (ii) Los tratados internacionales y regionales de derechos humanos ratificados por el Estado, incluso las Convenciones pertinentes de la OIT y la Convención de la UNESCO en contra de la Discriminación en la Educación;
- (iii) Otros instrumentos importantes sobre derechos humanos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- (iv) Los compromisos adquiridos en las últimas conferencias mundiales relacionados con los derechos humanos, incluida la Declaración del Milenio (2000) de las Naciones Unidas.

55. En vista de la responsabilidad para garantizar que los compromisos adquiridos sobre derechos humanos documenten la formulación y puesta en práctica de sus ERPs, el Estado debe cerciorarse de lo siguiente:

- (i) Que sus compromisos sobre derechos humanos consten expresamente en la ERP;
- (ii) Que las personas responsables de formular y poner en práctica la ERP reciban capacitación básica en derechos humanos, de modo que estén familiarizadas con los compromisos adquiridos por el Estado sobre derechos humanos y sus implicaciones;
- (iii) Que las personas designadas sean específicamente responsables de garantizar que los compromisos sobre derechos humanos adquiridos por el Estado sean tomados en cuenta durante la formulación y puesta en práctica de la ERP (por ejemplo, los funcionarios de los departamentos de derechos humanos);
- (iv) Que se diseñen y pongan en práctica los procesos necesarios, a fin de asegurarse que los compromisos sobre derechos humanos adquiridos por el Estado reciban la debida atención durante la formulación y puesta en práctica de la ERP (como por ejemplo que existan normas para garantizar la preparación y el escrutinio de las evaluaciones previas y a posteriori sobre el efecto de los derechos humanos).

56. Debido a que la pertinencia de un marco Estatal de derechos humanos no se limita únicamente al Estado, los encargados de definir las políticas y los programas que afectan al Estado deben:

- (i) Asegurarse de que las políticas y programas no generen más dificultades al Estado para poner en práctica sus compromisos adquiridos sobre derechos humanos, en beneficio de las personas y grupos que habitan en su jurisdicción;
- (ii) Hacer todo lo posible dentro de sus funciones para ayudar al Estado a que cumpla con sus compromisos nacionales e internacionales sobre derechos humanos.

Directriz 3: Igualdad y No Discriminación

57. El derecho de igualdad y el principio de no discriminación figuran entre los elementos fundamentales de la legislación internacional sobre derechos humanos. El derecho a la igualdad garantiza, ante todo, que todas las personas son iguales ante la ley; es decir, que las leyes deben formularse en términos generales aplicables a todos los seres humanos y que su cumplimiento es aplicable a todos por igual. En segundo lugar, todas las personas tienen derecho a recibir igual protección de la ley, a fin de no ser tratadas arbitraria o discriminadamente por los actores privados. En este sentido, la ley debe prohibir cualquier tipo de discriminación y garantizar a todas las personas una protección igual y eficaz en contra de la discriminación debido a raza, color, sexo, idioma, religión, creencia política, procedencia étnica o jerarquía social, discapacidad y condición de salud, incluido el VIH/SIDA, edad, tendencia sexual u otra condición.

58. Los pobres son normalmente víctimas de discriminación debido a su procedencia étnica, nacionalidad y jerarquía social, raza, color, género y religión. Dependiendo de las circunstancias específicas existentes en cada sociedad, la pobreza puede afectar principalmente a los miembros de ciertas clases socialmente desfavorecidas o pertenecientes a ciertos grupos étnicos o religiosos, a las mujeres, los ancianos o indígenas, pero en la mayoría de los casos la pobreza se agrava por algún tipo de discriminación. Por un lado, si los Gobiernos son los culpables de dicha discriminación, están en la obligación de inmediatamente prohibir y dejar sin efecto toda legislación y práctica discriminatoria. Por otro lado, si las actitudes discriminatorias se deben a ciertas tradiciones culturales existentes entre la población (las cuales normalmente están bien arraigadas), los Gobiernos deben dictar leyes que prohíban todo tipo de discriminación y hacer que el sector privado las cumpla. En ambos casos, los Gobiernos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección eficaz de sus grupos poblacionales más vulnerables, discriminados y socialmente excluidos, entre ellos los pobres, a fin de evitar que las autoridades gubernamentales y el sector privado les discriminen.

59. Las desigualdades y la discriminación se presentan de múltiples maneras, ya que pueden tener su origen en las desigualdades jurídicas explícitas en cuanto a situación y derechos; en las distinciones sociales y en las exclusiones fuertemente arraigadas, así como en una discriminación indirecta. Por lo tanto, es preciso analizar los efectos, más no la intencionalidad de las medidas y las leyes. Así por ejemplo, si bien el término “padre de familia” utilizado en la ley de seguridad social no tiene la intención de discriminar a la mujer, si la aplicación práctica de ese término va principalmente en contra de la mujer, podría constituir una discriminación indirecta en lo que se refiere a género.

60. No toda distinción constituye una discriminación, ya que puede estar fundamentada en parámetros razonables y objetivos. Así pues, una ley o política que originalmente se consideró razonable podría a través del tiempo volverse discriminatoria, debido a que los valores sociales han cambiado en una sociedad específica. Conforme las sociedades gradualmente se volvieron más sensibles al género – y a la distinción entre etnias – las mismas se hicieron más vulnerables a la pobreza. En tanto que hace algún tiempo la pobreza podía considerarse como un tipo de “fenómeno

natural”, en la actualidad es reputada como un fenómeno social agravado por la discriminación, que a su vez requiere de los Gobiernos la adopción de las correspondientes medidas antidiscriminatorias o de actuaciones positivas. Un enfoque de recursos humanos en relación con la pobreza brinda todas las herramientas necesarias para identificar las causas de la pobreza originadas en las prácticas discriminatorias y sirve para formular las estrategias correctas, orientadas a combatirlas.

61. Así como la discriminación puede generar pobreza, del mismo modo, la pobreza puede generar discriminación. Además de que los pobres son discriminados por su raza, color, género o procedencia social, también sufren las actitudes discriminatorias por parte de las autoridades gubernamentales y del sector privado, por el solo hecho de ser pobres. Los principios gemelos de igualdad y no discriminación exigen que los Estados adopten medidas específicas para prohibir la discriminación en contra de los pobres y brinden protección equitativa eficaz contra la discriminación. En vista de que los pobres conforman uno de los grupos más vulnerables de toda sociedad, las estrategias para reducción de la pobreza deben abordar sus necesidades específicas para evitar que sean discriminados, de acuerdo a las circunstancias propias de cada país. Debido a que las prácticas discriminatorias más comunes niegan a los pobres el acceso equitativo a los servicios y a los derechos humanos básicos, como son el derecho a la alimentación, a la educación, a la salud o a la justicia, en las Directrices que constan más adelante analizamos las obligaciones del Estado e incluimos metas, indicadores y estrategias.

Directriz 4: Realización Progresiva de los Derechos Humanos; Indicadores y Puntos de Referencia

62. Debido a que la pobreza está tan arraigada en múltiples sociedades, sería irreal esperar que aún si hubiera la mejor intención, ésta pueda ser eliminada a muy corto plazo. Así mismo, debemos aceptar el hecho de que probablemente no se puedan realizar de inmediato todos los derechos humanos. En vista de que la realización de la mayoría de los derechos humanos se ve al menos limitada parcialmente por la falta de recursos económicos y que esa limitación no se puede eliminar de la noche a la mañana, el enfoque de derechos humanos explícitamente contempla la realización gradual de los mismos.

63. El concepto de una realización progresiva presenta dos implicaciones estratégicas fundamentales: Primeramente contempla que la estrategia debe ser para un intervalo de tiempo en el cual se cumplan los derechos humanos, admitiendo que la realización plena de los mismos tendría que ocurrir gradualmente a lo largo de un período determinado. En segundo lugar, contempla la fijación de prioridades entre los distintos derechos y en cualquier momento, ya que la falta de recursos podría impedir que una estrategia se aplique simultáneamente a todos los derechos, con igual fuerza.

64. El reconocimiento de un intervalo de tiempo y la necesidad de priorizar son características comunes en todo enfoque para la adopción de políticas, con la diferencia de que el enfoque de derechos humanos exige que se den ciertas condiciones, a fin de que el cumplimiento de los derechos no se reduzca a simple demagogia, aduciendo que la realización será gradual.

65. El reconocimiento de un intervalo de tiempo va siempre acompañado de ciertas condiciones orientadas a garantizar que el Estado no se sienta autorizado a diferir o diluir sus acciones para que se cumplan los derechos humanos, sin hacer nada al respecto. Específicamente, el Estado está obligado a lo siguiente:

66. Primero, el Estado debe estar consciente que al comprometerse seriamente a mitigar la pobreza podría avanzar rápidamente hacia la consecución de muchos derechos humanos, incluso con su actual limitación de recursos. Esto normalmente ocurre con las obligaciones de “respeto” para la mayoría de derechos, que requieren voluntad política más que recursos económicos (favor referirse a la

Introducción, par. 6). Incluso para las obligaciones de “proteger” y “cumplir”, que normalmente están sujetas a la disponibilidad de recursos, podría avanzarse rápidamente utilizando mejor los recursos – como por ejemplo reduciendo los gastos en actividades improductivas y en actividades cuyos beneficios van a parar desproporcionadamente en manos de los ricos.

67. En segundo lugar, en lo que respecta a que la realización de los derechos humanos puede depender de la disponibilidad gradual de recursos económicos adicionales, el Estado deberá tomar medidas inmediatas para que se respeten los derechos cuanto antes, a través de la preparación y ejecución de un plan de acción. Dicho plan deberá especificar el tiempo y la forma en que el Estado espera alcanzar la realización de tales derechos.

68. Tercero, el plan debe contemplar una serie de metas intermedias – preferentemente anuales. Debido a que la realización de los derechos humanos podría tomar un tiempo considerable, e incluso podría sobrepasar el período para el cual fue elegido el Gobierno, el Estado debe responsabilizar al gobierno en funciones para que rinda cuentas por la realización de las metas intermedias (o puntos de referencia), más no por el logro total de las metas finales.

69. Cuarto, como requisito previo a la fijación de metas, el Estado debe identificar algunos indicadores sobre los cuales va a fijar las metas. Es decir, en la práctica se requerirán una serie de indicadores para cada uno de los derechos humanos, los mismos que serán especificados individualmente, a los niveles más desagregados posibles para cada subgrupo de la población pobre. Es necesario establecer metas realistas alcanzables en el tiempo para cada uno de los indicadores, de modo que sirvan como puntos de referencia.

70. En lo que se relaciona con la definición de prioridades, el enfoque de derechos humanos en sí no presenta normas estrictas, pero deben darse ciertas condiciones en cuanto al proceso y a la esencia de la fijación de prioridades.

71. El *proceso* para establecer prioridades debe contar con la participación activa de todos los interesados, incluidos los pobres. Los juicios de valor serán inevitables dentro de este proceso, pero el enfoque basado en derechos requiere de dicha participación en forma global y equitativa. Esto implica que el proceso para la asignación de recursos debe permitir a todos los segmentos de la sociedad, especialmente a los pobres, expresar sus juicios de valor con respecto a las prioridades pertinentes. Así mismo, implica que se establezcan mecanismos institucionales justos, de modo que los juicios de valor potencialmente en conflicto puedan ser resueltos en forma justa y equitativa. (Ver la Directriz 5 para mayores detalles sobre la participación.)

72. La *esencia* de la fijación de prioridades se guía por los siguientes principios. Primero, ningún derecho humano es más importante que otro en lo que se refiere a sus méritos intrínsecos, ya que desde la perspectiva de los derechos humanos, todos tienen igual valor. Sin embargo, en la práctica y durante las distintas etapas de realización gradual, se podría dar prioridad a ciertos derechos, como por ejemplo, cuando un país decide priorizar un derecho específico que no se ha concretado en comparación con otros o a un derecho cuyo cumplimiento se espera actúe como catalizador hacia el logro de otros derechos, o a un derecho que el país estime estar preparado para abordarlo primero en vista de su tradición, experiencia, etc.

73. Segundo, al asignar mayores recursos para aquellos derechos a los cuales se acordó dar prioridad en un momento determinado, es preciso asegurarse de que el resto de derechos mantengan al menos su nivel inicial de realización. Esta restricción proviene del principio de no retrogresión de los derechos – es decir, no se puede permitir deliberadamente que ningún derecho sufra un declive absoluto en su nivel de realización.

74. Tercero, a pesar de la limitación de recursos, el sistema internacional de derechos humanos especifica algunos derechos vitales que los Estados están obligados a garantizar, con efecto inmediato y a mantener ciertos niveles mínimos de disfrute. Así por ejemplo, el Estado tiene la obligación vital de garantizar que todas las personas bajo su jurisdicción no padezcan hambre – derivado de los derechos a la vida, a la alimentación y a la salud. Estos derechos vitales deben reputarse como vinculantes y obligatorios – es decir, no admiten concesiones.

Directriz 5: Participación y Otorgamiento de Poder

75. Así como los Estados tienen la responsabilidad primordial de respetar los derechos humanos de la gente que habita en sus respectivas jurisdicciones, las estrategias para reducción de la pobreza deben ser manejadas a nivel de país. Toda estrategia para reducción de la pobreza pertenece al país, como un atributo esencial.

76. Sin embargo, la pertenencia al país no debe interpretarse según el estricto sentido de la palabra, como si el Gobierno fuese su único dueño. La estrategia debe pertenecer a todos los interesados de ese país, incluidos los pobres y esto sólo será factible si todos los interesados, incluso los pobres, participan activamente en todas las etapas del proceso.

77. La participación activa y documentada de los pobres no sólo es compatible con el enfoque basado en derechos humanos, pues también es una exigencia, ya que el marco normativo internacional ratifica el derecho a participar en la conducción de los asuntos públicos.

78. En este punto, cabe anotar que existen cuatro etapas de participación: revelación de preferencias, selección de políticas; ejecución; y, control, evaluación y rendición de cuentas.

79. La etapa de *revelación de preferencias* es la primera en cualquier proceso para la formulación de políticas. Antes de su formulación, es necesario permitir que la gente exponga sus preferencias, es decir, que exprese cuáles son las metas que desea alcanzar.

80. La etapa de *selección de políticas* se refiere al período en el cual se formulan las mismas y se decide la asignación de los recursos entre varias alternativas. En vista de que los diferentes patrones de asignación de recursos sirven de distinta manera a los intereses de varios grupos de personas, el proceso de formulación de políticas normalmente genera un conflicto de intereses. Quienes se beneficien con la solución de este conflicto dependerá en alto grado de aquellos que puedan participar activamente en el proceso. Tradicionalmente los pobres quedan fuera, ya que no tienen suficiente poder político o económico para hacer valer sus intereses. Un enfoque basado en los derechos humanos debe adoptar medidas para cambiar esa situación, estableciendo un marco jurídico-institucional en el cual los pobres puedan participar dinámicamente en la formulación de las políticas.

81. Lo antes señalado no implica que los pobres tengan que participar en todas las deliberaciones técnicas para la formulación de políticas; sin embargo, se les debe permitir que participen en el proceso de fijación de prioridades y puntos de referencia que guiarán tales deliberaciones. En la práctica, esto significa que cuando los expertos exploren las opciones de las políticas alternas, se informe con transparencia al público en general, incluidos los pobres, las implicaciones que tendrán esas opciones sobre los intereses de los distintos grupos poblacionales, de modo que todos tengan la oportunidad de defender las opciones que mejor sirvan a sus intereses.

82. Aunque la *ejecución* de las políticas principalmente es responsabilidad del poder Ejecutivo del Estado, es preciso que los pobres también tengan oportunidad de ejercer su derecho a participar en la etapa de ejecución. Dichas oportunidades pueden surgir dentro de aquellas actividades a nivel

comunitario, las cuales a su vez es más probable que afloren dentro de un marco institucional representado por el gobierno local. La descentralización del gobierno y el fortalecimiento de la democracia son, por consiguiente, elementos vitales dentro del enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza. .

83. La última etapa de participación consiste en *controlar y evaluar* el éxito o fracaso de las políticas, de modo que el Estado y todos los tenedores del deber *rindan cuentas* sobre el desempeño de sus obligaciones. Una característica esencial del enfoque de los derechos humanos radica en que las personas afectadas por las políticas participan en el control y evaluación del éxito o fracaso de las mismas y luego forman parte del proceso para que los tenedores del deber rindan cuentas. Para que esa participación sea factible es necesario establecer instancias institucionales (este punto es analizado más adelante bajo la Sección III, Ejecución, Control y Rendición de Cuentas).

84. No basta con que los pobres simplemente participen en los procesos para la adopción de decisiones, su participación debe ser eficaz; por consiguiente, para lograrlo se deben cumplir las siguientes dos condiciones previas:

85. Primera, si bien la práctica de la democracia es una condición previa vital para disfrutar del derecho a participar, no basta con tener elecciones democráticas. Es preciso concebir mecanismos específicos y procedimientos institucionales detallados, a través de los cuales los pobres participen activamente en las distintas etapas de la adopción de decisiones, ya que éste constituye un componente esencial dentro del enfoque de los derechos humanos para la reducción de la pobreza.

86. La segunda condición previa radica en otorgar poder a los pobres para que su participación sea eficaz. En cierta manera, este otorgamiento de poder dependerá de la realización de un nivel mínimo de seguridad económica, ya que sin ella es improbable que los pobres puedan resistir a las estructuras establecidas que perpetúan su pobreza. También es necesaria la presencia de actividades que generen capacidades, a fin de dar poder a los pobres. Dentro de este proceso la capacitación en derechos humanos puede desempeñar un papel fundamental.

87. Además, el atoramamiento de poder requiere que se lleven a cabo actividades simultáneas, con el fin de promover una serie de derechos humanos. Así por ejemplo, si se va a dar poder a los pobres para que participen significativamente en la conducción de los asuntos públicos, éstos deben tener libertad para organizarse sin restricciones (derecho de asociación), reunirse sin impedimentos (derecho de reunión), expresar sin temor todo lo que sienten (libertad de expresión), conocer los hechos pertinentes (derecho a la información). Además, es necesario que las organizaciones solidarias de la sociedad civil (incluidos los medios de comunicación), dispuestas a respaldar la causa brinden apoyo a los pobres. Para que lo antes señalado sea factible, es necesario que el Estado establezca un marco jurídico e institucional orientado a fomentar el florecimiento de una sociedad civil independiente. (Ver la Directriz 14 sobre derechos políticos y libertades).

II: Contenido de las Estrategias de Reducción de la Pobreza dentro de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos

A. Nivel Nacional

Directriz 6: Derecho a la Alimentación Adecuada

Importancia del derecho a la alimentación adecuada

88. Evidentemente, la alimentación adecuada es vital para la supervivencia humana. La desnutrición imposibilita a las personas de por vida, ya que impide el desarrollo de las células

cerebrales, retrasa el crecimiento, prolifera las enfermedades, limita el potencial y condena a la persona que padece hambre a una vida marginada. Los niños hambrientos no pueden concentrarse en la escuela y así también, el hambre disminuye el rendimiento del obrero. La pobreza puede generar desnutrición, del mismo modo que la desnutrición puede empeorar la pobreza.

89. La desnutrición y el hambre son componentes de la pobreza. Por consiguiente, el derecho a la alimentación adecuada juega un papel trascendental en las estrategias para mitigarla. En otras palabras, el disfrute del derecho a la alimentación adecuada es fundamental para garantizar otros derechos como el de la salud, la educación y el trabajo.

90. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio recalcan la importancia que tiene el derecho a la alimentación adecuada y establecen como meta reducir a la mitad, hasta el año 2015, el número de personas que padecen de hambre.

Alcance del derecho a la alimentación adecuada.

91. La alimentación adecuada es el derecho que tiene toda persona, individual o colectivamente, para disfrutar de acceso físico y económico a los alimentos y poder nutrirse correctamente o contar con los medios para adquirirlos. En primer término, debe entenderse como el derecho para alimentarse a sí mismo, más no como el derecho a ser alimentado. El derecho a no padecer hambre constituye el nivel fundamental mínimo del derecho a la alimentación adecuada.

92. El derecho a la alimentación implica (i) que haya suficiente disponibilidad de alimentos, tanto en cantidad como en calidad, para satisfacer las necesidades alimenticias de todas las personas, según lo que sea culturalmente aceptable; (ii) que exista accesibilidad continua a los alimentos y que no interfiera con el disfrute de otros derechos humanos.

93. La “disponibilidad de alimentos” se refiere a la posibilidad de alimentarse directamente con lo que produce la tierra o que se obtiene de otros recursos naturales, o la existencia de un sistema satisfactorio de distribución, procesamiento y comercialización para movilizar los alimentos desde los sitios de producción hasta los lugares de consumo, según la demanda.

94. Por otro lado, la “accesibilidad a los alimentos” significa que los mismos sean asequibles tanto económica como físicamente. La “accesibilidad económica” implica que los gastos personales o familiares relacionados con la adquisición de alimentos para mantener una dieta adecuada estén a un nivel que no impida satisfacer otras necesidades básicas. Por otro lado, la “accesibilidad física” implica que los alimentos apropiados estén al alcance de todos, incluso de los grupos vulnerables como son las mujeres, los niños, los ancianos, los enfermos, las personas que padecen discapacidades físicas, los enfermos mentales y las víctimas de los desastres naturales y conflictos bélicos. Cuando los pueblos indígenas ven amenazado el acceso a sus tierras ancestrales se vuelven sumamente vulnerables.

95. El derecho a la alimentación adecuada abarca también la seguridad de los alimentos y la seguridad alimentaria. Por seguridad de los alimentos se entiende que los mismos no contengan sustancias nocivas debido a adulteración, malas condiciones sanitarias u otras causas. Por otro lado, la seguridad alimentaria implica la ausencia de vulnerabilidad para padecer hambre, es decir, que exista poco riesgo de caer víctima del hambre debido a cambios por circunstancias personales o externas. En otras palabras, las personas tienen seguridad alimentaria cuando pueden en todo momento sufragar y tener acceso a la alimentación adecuada.

Recuadro 1: Derecho a la Alimentación

PIDESC - 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, vestido y vivienda adecuados, 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.

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 los 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 exportan.

Normas concordantes

Observación General No. 12 adoptada por el CDESC (E/C.12/1999/5).

Ver también CDN (art.24-2-c y 27), CEDM (art. 14.2g)

Conferencias Mundiales: Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria y La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Plan de Acción (1996); Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: Cinco Años Después (2002)

Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 (Erradicar la pobreza extrema y el hambre)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Que nadie padezca de hambre crónica

Indicadores:

Porcentaje de personas con régimen alimenticio bajo en energías

Porcentaje de adultos y adolescentes con poca masa corporal

Porcentaje de niños menores de cinco años con bajo peso

Meta 2: Eliminar la desigualdad de género en lo relacionado con el acceso a la alimentación

Indicadores:

- Porcentaje de hombres y mujeres con régimen alimenticio bajo en energías
- Porcentaje de hombres/mujeres adultos y adolescentes con poca masa corporal.
- Porcentaje de niños y niñas con bajo peso

Meta 3: Que nadie padezca de inseguridad alimentaria

Indicadores:

- Porcentaje de familias que no pueden ingerir dos comidas completas al día
- Porcentaje de gastos familiares en comida
- Variabilidad de los precios de los alimentos básicos

Meta 4: Que toda persona tenga acceso a alimentos con valor nutritivo adecuado

Indicadores:

- Porcentaje de personas pobres que ingieren una cantidad insuficiente de proteínas
- Porcentaje de personas pobres que ingieren una cantidad insuficiente de micro-nutrientes

Meta 5: Que toda persona tenga acceso a alimentos seguros

Indicadores:

Porcentaje de personas pobres con vulnerabilidad a consumir alimentos inseguros

Porcentaje de personas expuestas a campañas de información pública y educación (incluida la educación escolar) sobre temas de nutrición y seguridad de los alimentos

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a la alimentación adecuada

96. Se requiere elaborar un sistema eficaz de registro catastral, el cual sea de dominio público – incluso a través del Internet – a fin de que las personas influyentes de la sociedad no usurpen fácilmente y con impunidad las tierras de los pobres.

97. El Estado debe dictar leyes que protejan y reglamenten (i) los derechos de los agricultores arrendatarios para que no sean desalojados arbitrariamente por los propietarios de las tierras, (ii) la justa repartición de la producción entre el arrendatario y el propietario; y (iii) programas de redistribución de tierras cuando la gran concentración de las mismas impide que la gente se alimente. Un requisito previo para proteger estos derechos es el de garantizar una gobernabilidad local participativa eficaz, así como un acceso equitativo a la justicia.

98. Es necesario adoptar medidas, a fin de garantizar el derecho de los indígenas a utilizar la tierra (bosques, pastizales y demás recursos de propiedad común), de la cual dependen para producir sus alimentos.

99. Así mismo, es preciso que se dicten medidas para promover la competencia entre los comerciantes privados de insumos alimenticios y agrícolas y poner en vigencia mecanismos reguladores eficaces para evitar que los intermediarios monopolizadores ejerzan presión sobre los pequeños productores de alimentos y los consumidores pobres.

100. Si el mercado no abastece a los agricultores y consumidores pobres – debido a que habitan en lugares remotos, porque el mercado es muy limitado o por cualquier otro motivo – el Estado debe dotar de los servicios necesarios, hasta donde sea posible. Para que esta política funcione, el Estado debe dar alta prioridad a la asignación de los recursos públicos para atender los subsidios estatales que pudieran requerirse.

101. Las medidas gubernamentales en apoyo de la comunidad agrícola no pueden discriminar a ningún grupo o persona –debido a género, religión, etnia o por otras causas expresamente prohibidas.

102. El Estado debe promover actividades orientadas a otorgar poder a las mujeres, cuando éstas padecen de una discriminación intrafamiliar en el acceso a la alimentación o si existen barreras para que accedan al mercado.

103. En circunstancias normales, el Estado debe evitar ejercer presión sobre los pequeños agricultores para que vendan sus productos a las agencias compradoras del gobierno, a precios inferiores a los vigentes en el mercado.

104. Es necesario implementar un sistema eficaz de alerta temprana cuando hay indicios de que el derecho de los pobres a la alimentación pudiera verse inminentemente amenazado, debido a conmociones en la producción o a una inestabilidad en el mercado local y/o mundial.

105. Se debe diseñar un sistema de socorro para casos de emergencia, a fin de reaccionar rápida y eficazmente ante una amenaza inminente que pudiera afectar el derecho de los pobres a la alimentación, mediante la adopción de una serie de medidas de protección. Por ejemplo, estas medidas podrían contemplar la distribución directa de alimentos, las transferencias de dinero en

efectivo, la distribución de comida para programas de trabajo y apoyo a la producción para la siguiente cosecha, si la crisis se debió a una pérdida de los cultivos.

106. El Estado debe poner en ejecución un sistema de apoyo (continuo), dirigido a grupos específicos – ya sea mediante la distribución directa de alimentos o de transferencias de dinero en efectivo – a fin de garantizar el acceso a los alimentos para aquellas personas que no pueden alimentarse a sí mismas en circunstancias normales, debido a sus discapacidades. Las disposiciones fiscales para este propósito deben recibir alta prioridad en la asignación de los recursos públicos.

107. Ningún sistema estatal de distribución de alimentos puede obligar a los beneficiarios a recibir comida que sea inaceptable según sus tradiciones culturales y/o que pudiera constituir un riesgo sanitario inaceptable.

108. Es necesario establecer mecanismos reguladores para garantizar que los proveedores y distribuidores de alimentos mantengan normas aceptables de seguridad sanitaria.

109. El Estado no debe usar los alimentos como arma política. Específicamente, no puede negar mediante presión a ningún sector de la población el acceso a los alimentos ni obstruir su capacidad para que se alimente.

110. El Estado debe garantizar que los sistemas de patentes no se apoderen de los conocimientos indígenas sin recibir la retribución pertinente, así como tampoco impedir el acceso de los usuarios legendarios a las plantas tradicionales que las utilizan con fines nutricionales.

111. Es necesario formular programas para mejorar los conocimientos sobre nutrición y promover actividades que fomenten un mayor acceso a los alimentos de alto valor nutritivo.

Directriz 7: Derecho a la Salud

A. Importancia del derecho a la salud

112. El mal estado de salud causa y fomenta la pobreza, ya que destruye el medio de vida, disminuye la productividad del trabajador, reduce la capacidad para educarse y limita las oportunidades. En vista de que la pobreza puede llevar a que la gente tenga limitado acceso a la atención médica, mayor exposición a los riesgos ambientales y a la desnutrición, la mala salud generalmente es también una consecuencia de la pobreza. Por consiguiente, el mal estado de salud es una causa y una consecuencia de la pobreza: es más probable que la gente que padece de enfermedades se empobrezca y es por eso que los pobres son más vulnerables a las enfermedades y a la discapacidad.

113. La buena salud es vital para generar y mantener las capacidades que la gente pobre necesita para escapar de la pobreza. Un buen estado de salud es clave para los pobres, ya que contribuye a un mejor bienestar económico. La buena salud no sólo es resultado del desarrollo: es una forma de lograrlo.

114. La enfermedad es un elemento de la pobreza cuando la falta de control sobre los recursos económicos juega un papel en la cadena causal. Es por eso que el derecho a la salud desempeña un papel trascendental dentro de las ERP. Además, el disfrute del derecho a la salud es básico para garantizar otros derechos como el de la educación y el trabajo.

115. Las metas de salud son vitales entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio que debemos alcanzar a nivel mundial para el año 2015, como por ejemplo: reducir en dos tercios la mortalidad

infantil en los niños menores de cinco años y, en tres cuartos la mortalidad materna; reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso continuo a agua potable y revertir la propagación del VIH/SIDA, la incidencia de la malaria y de otras enfermedades importantes. La Declaración del Milenio también pone de manifiesto otros temas vitales de salud, como es la mayor disponibilidad de medicamentos esenciales a precios razonables para todos los que las necesitan en los países en vías de desarrollo. La importancia que da la Declaración del Milenio a los objetivos y asuntos pertinentes a la salud, destaca lo fundamental del derecho a la salud en la reducción de la pobreza.

B. Alcance del derecho a la salud

116. El derecho a la salud no debe reputarse como el derecho a estar sano, ya que el Estado no puede brindar protección contra todas las causas imaginables de un mal estado de salud. Por el contrario, este derecho se refiere a que existan una serie de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar los más altos estándares de salud. Este derecho comprende la atención de salud, así como los determinantes subyacentes de la misma, lo cual implica el tener acceso a agua potable, alimentos adecuados y seguros, saneamiento y vivienda adecuada, condiciones saludables de trabajo y del entorno, así como acceso a la información sobre temas relacionados con la salud y la educación.

117. El derecho a la salud implica libertades y atribuciones. Entre las libertades tenemos el derecho a mantener control sobre nuestro cuerpo, incluida la salud reproductiva, así como el derecho a la no injerencia, que incluye la libertad para no ser torturado y el tratamiento médico no consensuado.

118. Las atribuciones comprenden la disponibilidad de un sistema de atención de salud asequible, aceptable y de buena calidad. Por lo tanto, el derecho a la salud implica que el Estado debe tener un sistema de salubridad pública con suficientes instalaciones de atención médica, así como los bienes y servicios pertinentes. Esto también significa que los mismos deben ser *asequibles* a todo el mundo, sin discriminación. La accesibilidad tiene un sinnúmero de implicaciones e incluye la accesibilidad física, informativa y económica. La “accesibilidad informativa” abarca el derecho a buscar, recibir e impartir información concerniente a temas de salud y está supeditada al derecho de que los datos sobre la salud de la persona se mantengan en reserva. La “accesibilidad económica” se refiere a que las instalaciones de salud, sus bienes y servicios deben tener costos al alcance de todos. Además, todas las instalaciones de salud, sus bienes y servicios deben ser *aceptables*, en términos de la ética profesional de los médicos y culturalmente apropiados, así como de buena *calidad*.

119. De conformidad con la legislación internacional sobre derechos humanos, el derecho genérico a la salud comprende un sinnúmero de derechos específicos adicionales, como son el derecho a la salud materno-infantil y reproductiva, el derecho a un entorno natural sano y a un ambiente de trabajo saludable; el derecho a la prevención, tratamiento y control de las enfermedades; y el derecho al acceso a las instalaciones de salud, sus bienes y servicios.

Recuadro 2: Derecho a la Salud

PIDESC – 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, profesionales 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.

Normas concordantes

Observación General No. 14 adoptada por el CDESC (E/C.12/2000/4).

Ver también CDN (Art. 6 y 24); CEDM (arts. 10(h), 11(f), 12(1), 14(b) y Observación General No. 24); CEDR (art. 5.e.iv)

Conferencias Mundiales: Asamblea Especial de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el SIDA (2001); Declaración de Compromisos sobre el VIH/SIDA “Crisis Global – Acción Global”; Conferencia contra el Racismo, Discriminación racial, Xenofobia y otras formas de Intolerancia, Durban (2001); Declaración y Programa de Acción de Durban; Segunda Asamblea General sobre el Envejecimiento (2002); Declaración Política y Programa Internacional de Acción sobre el Envejecimiento.

Objetivos de Desarrollo del Milenio 4 (Reducir la mortalidad de los niños), 5 (Mejorar la salud materna) y 6 (Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades)

Directrices Internacionales sobre VIH/SIDA y Derechos Humanos

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Que toda persona tenga acceso a servicios de atención de salud primaria adecuados y al alcance de todos

Indicadores:

- Expectativa de vida al nacimiento
- Porcentaje del gasto público para atención de la salud primaria
- Porcentaje de población pobre no cubierta por ningún tipo de medicina prepagada, por intervenciones no discrecionales (por ejemplo, esquemas de excepción, subsidios en efectivo, vales) con respecto a tarifas de usuarios de servicios de salud, o por seguros médicos privados.
- Número de unidades de atención primaria de salud por cada mil habitantes
- Número de médicos por cada mil habitantes
- Porcentaje de población pobre con acceso a medicinas básicas y a costos razonables

Meta 2: Eliminar la mortalidad infantil prevenible

Indicadores:

- Tasa de mortalidad en niños menores de cinco años
- Tasa de mortalidad infantil
- Porcentaje de niños menores de cinco años vacunados contra enfermedades transmisibles

Meta 3: Eliminar la mortalidad materna prevenible

Indicadores:

- Tasa de mortalidad materna
- Porcentaje de partos asistidos por personal de salud calificado
- Porcentaje de madres con acceso a atención médica antes y después del parto

Meta 4: Que todo hombre y mujer en edad reproductiva tenga acceso a métodos seguros y eficaces de control de la natalidad

Tasa de uso de métodos anticonceptivos seguros y eficaces entre las parejas pobres en edad reproductiva que desean usar contraceptivos.

Meta 5: Eliminar el VIH/SIDA**Indicadores:**

- Prevalencia de VIH entre las mujeres embarazadas
- Porcentaje de uso del condón
- Número de niños huérfanos debido al VIH/SIDA

Meta 6: Eliminar la incidencia de otras enfermedades transmisibles**Indicadores:**

- Prevalencia y tasa de mortalidad debido a enfermedades transmisibles
- Porcentaje de personas con acceso a agua potable limpia y segura
- Porcentaje de personas con acceso a saneamiento adecuado
- Porcentaje de personas vacunadas contra las enfermedades transmisibles

Meta 7: Eliminar la desigualdad de género para acceder a los servicios de salud**Indicadores:**

- Coeficiente de sexo (general, nacimiento y juvenil)
- Años de vida perdidos por hombres y mujeres, según discapacidades
- Porcentaje de mujeres y hombres que reciben tratamiento en centros médicos

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a la salud

120. Los Estados deben mejorar los servicios de atención de salud personal y hacer que los mismos sean más asequibles para los pobres, mediante lo siguiente:

- (i) Orientar el servicio hacia los pobres, brindando atención adaptada a las necesidades de los grupos vulnerables de la sociedad, como son las mujeres, los ancianos, los niños, los pueblos indígenas, las minorías, los que viven en tugurios, los trabajadores emigrantes y las comunidades rurales remotas, a través de clínicas de mayor alcance.
- (ii) Garantizar que la asignación de recursos favorezca a las regiones geográficas más empobrecidas.
- (iii) Garantizar que la asignación de recursos favorezca a las filas más bajas de entrega de servicios, como por ejemplo a la atención primaria;
- (iv) Priorizar la atención de servicios de salud reproductiva, materna (antes y después del parto) e infantil;
- (v) Identificar las enfermedades y las condiciones sanitarias, como por ejemplo: malaria, tuberculosos y VIH/SIDA que afectan principalmente a los pobres y en respuesta a ello, establecer programas de inmunización o de otro tipo, orientados específicamente hacia los pobres;
- (vi) Asegurar que todo servicio respete las culturas de la gente, los grupos, las minorías y los pueblos y que los mismos sean sensibles a género y de buena calidad;
- (vii) Suministrar las medicinas esenciales, según lo que establece el Plan de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS.

121. Es necesario que los Estados mejoren el suministro y la efectividad de las intervenciones de salud pública a los pobres, de la siguiente manera:

- (i) Introducir y poner en ejecución controles ambientales básicos, especialmente en lo que se relaciona con la eliminación de desechos en las zonas habitadas por los pobres;
- (ii) Garantizar el suministro de agua potable limpia y segura;
- (iii) Normar la dotación de los servicios de salud, como por ejemplo para eliminar la comercialización de medicinas inseguras y disminuir la mala práctica médica;
- (iv) Educar y difundir información en las comunidades locales sobre los principales problemas de salud, enseñando métodos de prevención y control.

122. Es preciso que los Estados reduzcan la carga financiera en la atención de salud y protección a los pobres, como por ejemplo disminuyendo y eliminando para los pobres el pago de tarifas. Esto se puede lograr ya sea aboliendo las tarifas e introduciendo otros mecanismos de prepago (seguro de salud nacional o imposición general de tributos), o manteniendo las tarifas e introduciendo intervenciones no discrecionales, equitativas y no estigmáticas para los pobres (planes de excepción, subsidios directos en efectivo y vales).

123. Los Estados deben fomentar políticas en otros sectores que beneficien a los determinantes subyacentes de la salud, lo cual abarca beneficios específicos para los pobres, como por ejemplo respaldar políticas agrícolas que redunden en resultados favorables en el campo de la salud para los pobres (seguridad alimentaria); identificar medidas que aborden el efecto negativo de las políticas agrícolas sobre los pobres (riesgos de salud y seguridad para los trabajadores agrícolas); y promover aquellas actividades que generan ingresos para los pobres..

124. Los Estados deben asegurarse de que las personas que viven en la pobreza sean tratadas con equidad y respeto por todos aquellos que laboran en la atención y protección de la salud. Por consiguiente, los Estados deben impartir capacitación en temas de no discriminación al personal de salud pertinente, en lo que refiere a condiciones de salud o discapacidades, incluido el VIH/SIDA.

Directriz 8: Derecho a la Educación

A. Importancia del derecho a la educación

125. La educación es el medio principal a través del cual los niños y adultos pobres pueden salir de la pobreza. El ejercicio del derecho a la educación es fundamental para disfrutar de muchos otros derechos humanos, como son los derechos al trabajo, a la salud y a participar en la política. La falta de instrucción, según muestran las altas tasas de analfabetismo y los bajos coeficientes de matriculación para enseñanza primaria, de por sí miden el nivel de pobreza. La pertinencia de la pobreza en relación con el derecho a la educación se manifiesta por el hecho de que la educación primaria universal es un Objetivo de Desarrollo del Milenio que debe alcanzarse a nivel mundial para el año 2015. Por lo tanto, toda estrategia para reducir la pobreza debe centrar su atención en la realización del derecho a la educación y garantizar que los pobres sean los primeros beneficiarios de un mejor acceso a la educación.

B. Alcance del derecho a la educación

126. Los tratados internacionales sobre derechos humanos definen con bastante precisión el derecho a la educación. Además de que los Estados brinden enseñanza gratuita y obligatoria a todos los niños, están en la obligación de introducir paulatinamente la educación secundaria gratuita e igualitaria (incluida la capacitación vocacional) y a dar facilidades para una educación superior gratuita, en base a las capacidades. También están obligados a intensificar la educación básica, orientada principalmente a eliminar el analfabetismo en los adultos que no pudieron asistir a la escuela para adquirir conocimientos básicos. La igualdad y la no discriminación son elementos vitales para respetar el derecho a la educación, por lo cual el Estado debe dar prioridad a que las niñas tengan igual accesibilidad, especialmente aquellas que pertenecen a los grupos vulnerables, como son aquellas que padecen algún tipo de discapacidad o que pertenecen a una minoría o son refugiadas.

127. La calidad de la educación debe estar dirigida a desarrollar al máximo la personalidad, los talentos y las habilidades del niño/niña, así como prepararles para que lleven una vida responsable dentro de una sociedad libre, en un espíritu de tolerancia y respeto a los derechos humanos, al entorno natural, a los padres del niño/niña y su identidad cultural, así como a las civilizaciones que

son distintas a la suyas. La disciplina escolar se administrará en forma compatible con la dignidad humana del niño o niña.

128. Los Estados, en principio, pueden otorgar estos derechos en el contexto de las entidades educativas públicas y privadas. En vista de que las escuelas privadas normalmente no garantizan la educación gratuita para todos los niños, el Estado tiene la obligación de establecer un número suficiente de escuelas públicas, contratar el número necesario de profesores calificados e impartir una enseñanza de calidad, según lo que establece la legislación sobre derechos humanos. Como primer paso, todos los Estados firmantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben diseñar y adoptar, dentro de dos años luego de su ratificación, un plan de acción para ejecutar gradualmente el principio sobre educación primaria obligatoria y gratuita para todos.

129. Además de estas obligaciones positivas para cumplir con el derecho a la educación, los Estados están obligados a respetar la libertad de los padres para fundar y dirigir sus propias instituciones educativas, a elegir la escuela privada a la cual irán sus hijos y a asegurar la educación religiosa y ética de su prole, de acuerdo a sus propias convicciones.

Recuadro 3: Derecho a la Educación

PIDESC, 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 orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo 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.

Normas concordantes

Comité DESC Observación No. 11 (E/C.12/1999/4); y 13 (E/C.12/1999/10)

Ver también CDN (Art. 28(1) (a); y 29 y Observación General No. 1); CEDR (art. 5(e)(v) y 7); CEDM art. 10;

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

Objetivo de Desarrollo del Milenio 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Garantizar cuanto antes, pero a más tardar hasta el año 2015, la enseñanza primaria universal para los niños y niñas

Indicadores:

- Tasa neta de inscripción para la educación primaria
- Porcentaje de alumnos que ingresan a primer grado y llegan hasta el quinto grado
- Tasa de alfabetismo en el grupo de edad entre los 15 y 24 años
- Tasas de deserción y asistencia en escuelas primarias
- Porcentaje del gasto público para la educación primaria

Meta 2: Que exista enseñanza primaria gratuita para todos los niños

Indicadores:

- Porcentaje de alumnos de primaria que asisten a escuelas públicas sin pagar pensión
- Pensiones promedio que pagan los alumnos de primaria en las escuelas públicas

Meta 3: Establecer la enseñanza primaria obligatoria

Indicador

- Número obligatorio de años de instrucción primaria

Meta 4: Erradicar el analfabetismo

Indicadores:

- Tasa general de analfabetismo en adultos
- Tasa de alfabetismo en el grupo de edad entre los 15 y 24 años

Meta 5: Garantizar igual acceso de todos a la enseñanza secundaria

Indicadores:

- Porcentaje neto de inscripción en colegios secundarios, desagregado por pobres y no pobres
- Porcentaje del gasto público para la educación secundaria
- Relación entre niñas y niños que reciben educación secundaria
- Tasas de deserción y asistencia en colegios secundarios
- Porcentaje de niños con discapacidades que asisten a colegios de educación secundaria

Meta 6: Que haya enseñanza secundaria gratuita para todos los niños

Indicadores:

- Porcentaje de estudiantes secundarios que asisten a escuelas públicas sin pagar pensión, desagregado por pobres y no pobres.
- Pensiones promedio que pagan los alumnos de secundaria en los colegios públicos

Meta 7: Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria

Indicadores:

- Relación entre niños y niñas que reciben educación primaria
- Relación entre niños y niñas que reciben educación secundaria

- Relación entre mujeres y hombres que saben leer y escribir en el grupo de edad entre los 15 y 24 años

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

Indicadores:

- Relación alumno-profesor
- Relación alumno-aula
- Porcentaje de estudiantes primarios/secundarios que reciben libros gratuitamente

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a la educación

130. Toda política fundamentada en derechos humanos y a favor de la educación de los pobres debe garantizar que los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad tengan acceso gratuito a la educación más básica, como es el caso de la enseñanza primaria, la capacitación vocacional, los programas de alfabetismo y demás formas de educación básica para adultos. Como primer paso, los Estados deben formular y adoptar planes de acción detallados, a fin de poner gradualmente en práctica el principio de educación primaria obligatoria y gratuita para todos.

131. Es vital que los Estados garanticen el acceso a la enseñanza primaria de los grupos más vulnerables y marginados, incluidas las niñas, los niños con discapacidades, las minorías y los refugiados, así como aquellos que habitan en zonas remotas y en tugurios. Según los ODM, preferentemente para el año 2005, ya no debe existir disparidad de género en la educación primaria.

132. Los Estados deben establecer un número suficiente de instituciones educativas para adultos en los grupos menos favorecidos de la sociedad, proporcionándoles enseñanza gratuita. La capacitación vocacional jugará un papel importante en los programas de esas instituciones.

133. Además de brindar acceso gratuito y equitativo a este tipo de educación, los Gobiernos deben garantizar que los pobres no sean discriminados para recibir educación y que la tasa de deserción no sea más alta en relación con los demás grupos de la sociedad. Los programas especiales de apoyo deben permitir que los pobres también tengan acceso a la educación secundaria y superior. Así por ejemplo, los niños pobres deben recibir apoyo financiero mediante becas escolares, así como servicios de transporte escolar, libros, comida y demás servicios afines sin costo.

134. La disciplina escolar se administrará manteniendo respeto a la dignidad humana. El castigo corporal debe eliminarse de inmediato.

135. La educación debe estar orientada al pleno desarrollo de la personalidad humana y hacer hincapié en el respeto a la dignidad de las personas, a la tolerancia, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Todo plan de estudios debe contemplar los derechos humanos.

Directriz 9: Derecho a un Trabajo Digno

A. Importancia del derecho a un trabajo digno

136. Invariablemente, los pobres carecen de medios de vida adecuados y seguros. En el campo y las ciudades, los pobres experimentan desempleo, subempleo, trabajo casual inestable, salarios de hambre y condiciones laborales inseguras. En el campo, sus medios de vida son precarios por múltiples razones: acceso inapropiado a la tierra y al riego, falta de semillas y fertilizantes, transporte insuficiente y sobreexplotación de los recursos comunitarios, como son los pastizales, los bosques y la pesca.

137. Al sufrir a diario esta vulnerabilidad, los pobres normalmente luchan por diversificar sus fuentes de ingreso y de alimentos. Labran la tierra y laboran en canteras y minas, aceptan trabajos temporales y a medio tiempo, venden productos en las calles y trabajan a destajo tanto en las fábricas como en sus hogares. Los pobres son víctimas del acoso y la corrupción por parte de las autoridades y son maltratados por sus empleadores, sin tener forma de remediarlo. En vista de que sus oportunidades son tan limitadas, muchos pobres se ven forzados a hacer trabajos perjudiciales a la sociedad, peligrosos e ilegales, tales como la prostitución, el trabajo infantil, la esclavitud y otras prácticas afines, y pueden ser víctimas de aquellos que trafican con mujeres y niños.

138. Los medios de vida inadecuados e inestables son constitutivos de pobreza; por lo tanto, el derecho a un trabajo digno y productivo influye directamente sobre la estrategia de reducción de la pobreza. Además, el goce de este derecho es vital para garantizar otros, como son la alimentación, la salud y la vivienda, que también son pertinentes a la reducción de la pobreza.

139. La Declaración del Milenio enfatiza la importancia de un trabajo digno y productivo y uno de los Objetivos de Desarrollo es reducir a la mitad, para el año 2015, el número de personas que viven con menos de un dólar al día. Ambas disposiciones hacen énfasis en la importancia del derecho a un trabajo digno y productivo para mitigar la pobreza.

B. Alcance del derecho a un trabajo digno

140. El derecho a un trabajo digno comprende el empleo productivo y suficiente de calidad aceptable, en el cual se protejan los derechos y genere ingresos apropiados con una adecuada protección social. El empleo suficiente significa que todos tengan pleno acceso a las oportunidades generadoras de ingresos. Por consiguiente, el derecho a un trabajo digno tiene tres dimensiones: el derecho a trabajar, los derechos laborales y el derecho a una protección social adecuada.

141. El derecho al trabajo digno no se limita únicamente al nivel de remuneración, ya que incluye el empleo por cuenta propia, el trabajo hecho en casa, así como otras actividades generadoras de ingresos. Por lo tanto, requiere la existencia de un ambiente socioeconómico y físico en el cual las personas tengan oportunidades justas e iguales de progresar con su propio esfuerzo, manteniendo su dignidad. Así pues, el derecho a un trabajo digno implica la responsabilidad para fomentar las aptitudes personales y ampliar las oportunidades de las personas para que encuentren un empleo productivo y puedan ganarse la vida dignamente.

142. Por consiguiente, el derecho a un trabajo digno implica contar con oportunidades de empleo y con condiciones para generar ingresos, como son la disponibilidad de activos, crédito y un entorno jurídico favorable.

143. Los derechos laborales incluyen el derecho de toda persona a disfrutar de condiciones justas y favorables de empleo, incluidos los salarios justos, igual remuneración por trabajo de igual valor, iguales oportunidades de empleo, condiciones seguras y saludables de trabajo, horas laborables razonables y períodos de descanso, así como los derechos para organizarse y negociar colectivamente. Están prohibidas ciertas modalidades de empleo, como son la esclavitud y otras prácticas afines. Todas las oportunidades de empleo y las actividades generadoras de ingresos deben tener una calidad aceptable; es decir, deben ser culturalmente adecuadas y compatibles con la dignidad del individuo.

144. El derecho a un trabajo digno también implica establecer sistemas idóneos de seguridad social, bien diseñados para cuando se susciten crisis económicas y políticas y haya escasez de empleo.

Recuadro 4: Derecho al trabajo**PIDESC 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 técnico profesional, 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.

PIDESC 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 variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

PIDESC Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
 - b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
 - c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
 - d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

PIDESC Artículo 9

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

PIDCP 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;

Normas Concordantes

Ver también CEDM (art. 6 y 11); CDN (art. 32, 34, 35, 36); CEDR (art. 5.e.i); OIT Convenciones No. 138 y 182 relacionadas con el Trabajo Infantil. Convenciones No. 29 y 105 relacionadas con los Trabajos Forzados. Convenciones 87 sobre la libertad de asociación y 98 sobre el derecho a Reunión y Negociación Colectiva.

Conferencia Mundial: Cumbre Mundial de Desarrollo Humano (1995)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Empleo para todos

Indicadores:

- Tasa de desempleo
- Tasa de subempleo

Meta 2: Que todo trabajador tenga los ingresos mínimos necesarios

Indicadores:

- Porcentaje de pobres incorporados a la fuerza laboral (que trabajan pero obtienen ingresos inferiores al umbral de pobreza)
- Porcentaje de trabajadores cubiertos por la ley de salario mínimo

Meta 3: Que todo trabajador reciba asistencia financiera razonable durante los períodos de desempleo

Indicador:

- Porcentaje de trabajadores cubiertos por disposiciones adecuadas de seguridad social.

Meta 4: Eliminar la desigualdad de género en el acceso al trabajo

Indicador:

- Porcentaje de participación de hombres y mujeres en el mercado laboral

Meta 5: Eliminar la desigualdad de género en las remuneraciones

Indicadores:

- Salarios promedio de los hombres y mujeres que laboran en distintos sectores económicos
- Porcentaje de trabajadores pobres en el mercado laboral, desagregado por género

Meta 6: Eliminar el trabajo infantil

Indicadores:

- Tasa de participación de los niños menores de 15 años en la fuerza laboral
- Prevalencia de las peores formas de trabajo infantil (según la Convención No. 182 de la OIT))

Meta 7: Eliminar la esclavitud

Indicador:

- Porcentaje de personas que realizan el trabajo de esclavo dentro de la fuerza laboral

Meta 8: Que todo trabajador labore bajo condiciones seguras y saludables

Indicador:

- Porcentaje de la fuerza laboral que trabaja en condiciones de riesgo

Meta 9: Que ningún trabajador esté sujeto a despido injustificado

Indicador:

- Porcentaje de trabajadores cubiertos por leyes laborales que protegen el despido intempestivo.

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a un trabajo digno

145. La estrategia para realizar el derecho al trabajo en el contexto de reducción de la pobreza debe estar orientada a mejorar la cantidad y calidad de trabajo para la gente pobre. Esto implica, por un lado, disminuir el desempleo/subempleo de los pobres; y por otro, elevar los ingresos de su trabajo. Para que esto sea posible en forma global y sostenible, las medidas deben guiarse por los siguientes tres principios:

146. Primero, es preciso adoptar medidas para mejorar en forma sostenible el potencial productivo de la economía, ya que si no hay crecimiento en la actividad económica no puede haber una cantidad y calidad adecuada de trabajo para un gran número de personas, en forma sostenible.

147. Segundo, las políticas deben garantizar que el crecimiento en la producción sea de tal manera que maximice la demanda de mano de obra, ya que sólo de existir mayor demanda se podrá reducir el desempleo y el subempleo y mejorar los ingresos del trabajador. Es necesario evitar políticas que brinden incentivos artificiales por el uso de capital a costa de la mano de obra – a nivel de la economía agregada, a pesar de que en ciertos sectores la mayor intensidad de capital puede ocasionalmente estar garantizada sobre las bases de la productividad.

148. Tercero, deben darse condiciones para permitir que los pobres, especialmente los más desfavorecidos, se integren a los procesos económicos, de modo que puedan beneficiarse con la mayor demanda de mano de obra.

149. Si bien los tres principios antes citados son importantes, el enfoque basado en derechos requiere que se de mayor atención al tercero, ya que los factores que evitan que la gente pobre se integre a los procesos económicos, normalmente guardan relación con varios tipos de violaciones a los derechos humanos. Así por ejemplo, la discriminación social puede evitar que algunos pobres tengan acceso a cierto tipo de trabajos. Igualmente, si las personas pertenecientes a ciertos grupos son discriminadas en el campo de la educación y de la atención de salud – por ejemplo, debido a su procedencia étnica, religión o género – es probable que no puedan adquirir suficiente capital humano para aprovechar las mayores oportunidades de empleo.

150. El origen específico de los impedimentos que enfrentan los pobres en su intento por integrarse a los procesos económicos varía entre un caso y otro. Un componente esencial de las estrategias para reducir la pobreza es aquel de identificar y adoptar, lo antes posible, medidas para eliminar los impedimentos. En especial, se deben abolir de inmediato los actos explícitos de discriminación que impiden a ciertos individuos o grupos acceder a una adecuada cantidad y calidad de empleo.

151. Incluso ante la ausencia de actos explícitos de discriminación, los pobres pueden tener impedimentos debido a las desventajas que sobrevienen de su estado de pobreza. Consecuentemente, la pobreza puede evitar que tengan acceso apropiado a la educación, a la atención de salud, al crédito, a infraestructuras, etc. Al no contar con ese acceso, tampoco pueden tener los activos – humanos, financieros o físicos – necesarios para concretar su derecho al trabajo. El principio de los derechos humanos de igualdad y no discriminación, exige dar prioridad a la eliminación de estos impedimentos que enfrentan los pobres.

152. Si algunos sectores económicos están bajo el dominio de unos pocos empleadores poderosos, es necesario que el Estado adopte medidas para fomentar mayor competencia entre los productores,

o tratar de establecer reglamentos para el mercado laboral, de modo que los empleadores no utilicen su influencia para deprimir el nivel de los salarios.

153. Es necesario aprobar leyes y adoptar procedimientos asequibles y eficaces, a fin de garantizar que los trabajadores puedan gozar de buenas condiciones de empleo, lo cual incluye salarios justos, igual remuneración por trabajo de igual valor, condiciones seguras y saludables de trabajo, así como horas laborables razonables y períodos de descanso.

154. Los trabajadores deben tener la facultad legal para organizarse y negociar colectivamente con los empleadores, a fin de que estos últimos no utilicen su gran poder negociador para ofrecer condiciones laborales desfavorables. No obstante, es necesario tener cuidado de que las políticas vigentes en el mercado laboral no generen en el sector formal una aristocracia obrera “protegida” y adinerada, la misma que pueda eliminar la competencia de los obreros pobres que laboran en el sector informal.

155. Los Estados deben prohibir y eliminar la esclavitud, la prostitución forzosa, las formas opresivas de trabajo infantil y demás modelos de estrategias laborales que generalmente los pobres se ven obligados a adoptar como un medio para salir de su pobreza, pero que violan sus derechos humanos. Estas prohibiciones deben ir acompañadas de políticas para generar empleo, de modo que los pobres puedan ganarse su sustento dignamente y con respeto a sus derechos humanos.

156. Es necesario que exista un sistema adecuado de seguridad social para proteger a los desempleados. Dicho sistema debe contemplar esquemas estándar para seguro de desempleo, hasta donde sea aplicable, así como otros mecanismos de red de seguridad, como son la creación de trabajos a corto plazo para los pobres que se encuentran desempleados, al igual que transferencias colectivas directas.

Directriz 10: Derecho a una Vivienda Adecuada

A. Importancia del derecho a una vivienda adecuada

157. Gran parte de la gente pobre sufre desventajas y riesgos debido a los lugares y a las condiciones físicas en que habita. Sus viviendas son precarias, experimentan problemas de hacinamiento, alcantarillado y contaminación, están expuestos a las peores condiciones estacionales, a inseguridad física y material, a la lejanía, a la carencia o insuficiencia de infraestructura, como es la falta de agua potable, así como al estigma. Una vivienda precaria manifiesta – y profundiza la deprivación.

158. La falta de techo y el habitar en casas que presentan riesgos y condiciones de insalubridad son constitutivos de la pobreza. Por lo tanto, el derecho a una vivienda adecuada juega un papel fundamental en las estrategias de reducción de la pobreza. Además, el disfrute del derecho a una vivienda adecuada es vital para garantizar que se cumplan otros, como es el derecho a la salud.

159. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio recalcan la importancia del derecho a una vivienda adecuada y establecen como meta para el año 2020 mejorar significativamente la vida de al menos 100 millones de personas que habitan en tugurios.

B. Alcance del derecho a una vivienda adecuada

160. El derecho a una vivienda adecuada no debe interpretarse simplemente como la opción a tener un techo que le cubra, sino como el derecho a vivir en un sitio con seguridad, paz y dignidad. Este derecho tiene un sinnúmero de componentes, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- (i) *Seguridad jurídica de posesión*: toda persona debe estar protegida legalmente contra el desalojo forzoso, el acoso y demás amenazas;
- (ii) *Habitabilidad*: la vivienda debe ofrecer a sus ocupantes espacios adecuados y protección contra los elementos de la naturaleza y demás amenazas a la salud;
- (iii) *Ubicación*: la vivienda debe estar ubicada en un lugar seguro y saludable que permita el acceso a los medios para ganar el sustento, así como el acceso a escuelas, hospitales, transporte y demás servicios;
- (iv) *Accesibilidad económica*: los gastos personales o familiares relacionados con la vivienda deben ser de tal nivel que no limiten la adquisición y consecución de otras necesidades básicas;
- (v) *Accesibilidad física*: la vivienda debe estar al alcance de todos, especialmente de los grupos vulnerables, como son los ancianos, las personas con discapacidades físicas y los enfermos mentales;
- (vi) *Aceptabilidad cultural*: la vivienda debe ser aceptable culturalmente para sus ocupantes; es decir, debe reflejar sus preferencias culturales en cuanto a diseño, distribución y demás características;
- (vii) Debe haber disponibilidad de los *servicios, materiales, instalaciones e infraestructura* que son vitales para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, tales como son el agua potable, el saneamiento y las instalaciones para lavado.

Recuadro 5: Derecho a una vivienda adecuada

PIDESC 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, vestido y vivienda adecuados, 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.

Normas Concordantes

Comité DESC, Observación General No. 4 (E/1992/23) y 7 (E/1998/22, anexo IV).
CEDR (art. 5.e); CEDM (art. 14.2); CDN(arts. 16.1 y 27.3);

Conferencias Mundiales: Habitat II: Declaración de Estambul, Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio.

Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (Personas que habitan en tugurios)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Que toda persona tenga vivienda

Indicadores:

- Porcentaje de indigentes entre toda la población
- Número de camas en los albergues para indigentes por cada persona sin techo

Meta 2: Que toda persona tenga seguridad de posesión

Indicadores: Porcentaje de personas entre toda la población:

- Con escritura legal sobre sus viviendas (por ejemplo. dominio absoluto, arriendo, cooperativa)
- Con procesos de protección legal o estatutaria (por ejemplo, ley común) en relación con el desalojo
- Personas que habitan en asentamientos humanos informales
- Invasión de tierras
- Desalojados forzosamente dentro de un período determinado

Meta 3: Que toda persona tenga una vivienda habitable**Indicador:**

- Promedio de metros cuadrados por persona o familia pobre

Meta 4: Que toda persona habite en casas ubicadas en lugares seguros y saludables**Indicador:**

- Porcentaje de viviendas pobres ubicadas a menos de 5 kilómetros de un sitio peligroso (por ejemplo, desperdicios tóxicos, botaderos de basura)

Meta 5: Que toda persona tenga recursos para habitar en una vivienda adecuada**Indicador:**

- Gastos mensuales en vivienda por familia medianamente pobre en relación con su ingreso mensual.

Meta 6: Vivienda adecuada asequible físicamente para todos**Indicador:**

- Porcentaje de edificios multifamiliares ocupados por los pobres y que son asequibles a las personas con discapacidades físicas.

Meta 7: Que toda persona habite en una vivienda con acceso a servicios básicos, materiales, instalaciones e infraestructura**Indicadores: Porcentaje de viviendas con:**

- Agua potable
- Saneamiento
- Caminos siempre transitables
- Electricidad

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a una vivienda adecuada

161. Los estados deben incrementar la asignación del gasto público para financiar programas de vivienda orientados a las personas con bajos ingresos, así como establecer créditos tributarios y otros incentivos, a fin de fomentar entre el sector privado la construcción de viviendas a bajo costo.

162. Es necesario que los Estados adopten medidas para garantizar a los pobres la seguridad de posesión, como por ejemplo, prohibiendo los desalojos arbitrarios; formulando medidas rápidas y factibles para legalizar los tugurios y los asentamientos humanos populares que actualmente no tienen seguridad de posesión, así como ampliar los sistemas nacionales de registro de tierras y de vivienda, los mismos que servirán para conceder el derecho de posesión a los pobres.

163. Es preciso dar prioridad a la dotación de infraestructura (caminos, sistemas de agua y saneamiento, drenaje e iluminación) a los actuales asentamientos humanos de bajos ingresos, aumentando la asignación del gasto público para esos fines y estableciendo incentivos para el sector privado.

164. A fin de garantizar que los grupos de bajos ingresos no tengan que gastar gran parte de sus ingresos para satisfacer las necesidades básicas de vivienda, es necesario que los Estados adopten o amplíen los programas de subsidio para la vivienda y, de ser necesario, recurran a regular el mercado para evitar precios monopólicos.

165. Para mejorar la vecindad y la vivienda, se requiere fomentar la conformación de organizaciones comunitarias para los pobres, como un elemento clave para mejorarlas.

166. Los grupos de bajos ingresos deben tener acceso a los recursos financieros, como son las donaciones, las hipotecas y demás medios para la consecución de capital.

167. Es necesario brindar asistencia y cooperación a los grupos de bajos ingresos para que desarrollen sus propios programas de financiamiento de vivienda y ahorro.

168. Los Estados deben establecer políticas en beneficio de los grupos vulnerables y de las personas con necesidades especiales de vivienda, como son los discapacitados, los ancianos, las minorías, los indígenas, los refugiados y los desplazados.

169. El Estado debe garantizar que se reubique y entregue una compensación razonable a las personas desplazadas.

170. En los casos en que los pobres construyen sus propias viviendas, el Estado debe dotarles de los recursos básicos, incluidos los materiales de construcción adecuados.

171. Al formular las políticas de vivienda para los pobres, es preciso tener en cuenta los aspectos ambientales, con miras a garantizar que las casas para las personas de bajos ingresos estén ubicadas en un entorno seguro y saludable.

172. Se debe prohibir toda forma de discriminación para vivienda y segregación de barrios.

173. Los Estados deben garantizar que se respeten a cabalidad los derechos de la mujer a heredar casas, terrenos y propiedades.

Directriz 11: Derecho a la Seguridad Personal

A. Importancia del derecho a la seguridad personal

174. Generalmente, la gente pobre padece de varios tipos de inseguridad. Además de sufrir una inseguridad financiera, económica y social, normalmente los pobres no tienen hogar, son marginados, discriminados y víctimas de violencia física por parte de las autoridades estatales y por la sociedad. Por consiguiente, es indispensable desplegar esfuerzos para reforzar el derecho de los pobres a la seguridad personal.

B. Alcance del derecho a la seguridad personal

175. El derecho a la seguridad personal es un derecho humano independiente al de la libertad personal. Si las personas o grupos son víctimas de amenazas de muerte, agresiones violentas, acoso, intimidación o trato seriamente discriminatorio, el Estado está en la obligación de brindarles un estándar mínimo de protección a su vida, su integridad y su seguridad personal.

Recuadro 6: Derecho a la Seguridad Personal

PIDCP 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.

Normas Concordantes

Observación General No. 8 adoptada por el Comité de D.H. (60 Sesión, 1982)

Ver también CEDR (art. 5.b); CDN (arts. 37.b,c y d)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Eliminar la violencia en contra de los pobres por parte de las autoridades estatales y de la sociedad

Indicadores:

- Porcentaje de crímenes, desagregado entre los segmentos pobres y no pobres de la sociedad.
- Porcentaje de asesinatos, agresiones violentas y crímenes similares en contra de los pobres, en relación con la tasa global de criminalidad.
- Porcentaje de pobres víctimas de violencia, acoso, intimidación y discriminación policial
- Porcentaje de violencia, acoso, intimidación y discriminación policial en contra de los pobres, comparado con la tasa global de violencia, acoso, intimidación, discriminación policial
- Porcentaje de pobres que son víctimas de crímenes violentos
- Porcentaje de crímenes específicos contra la mujer, desagregado entre los segmentos pobres y no pobres de la sociedad

Meta 2: Garantizar a los pobres amenazados por la violencia una protección policial adecuada

Indicadores:

- Porcentaje de operaciones policiales para evitar la violencia en contra de los pobres, comparado con el total de operaciones preventivas de la policía
- Porcentaje de operaciones policiales orientadas a investigar los crímenes violentos cometidos en contra de los pobres, comparado con la investigación de crímenes que hace la policía en general

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a la seguridad personal

176. Las políticas orientadas a eliminar la violencia, o al menos reducirla substancialmente, en contra de los pobres debe diferenciar claramente entre la violencia policial y la violencia de la sociedad, la cual puede consistir en amenazas de muerte, agresiones violentas, acoso, intimidación o trato seriamente discriminatorio de la policía. En vista de que entre la población pobre, la mujer es especialmente vulnerable a la violencia doméstica y a otras formas específicas de violencia de género, es preciso adoptar medidas especiales para combatirlas.

177. Los Estados deben impartir programas educativos a la población en general y especialmente a la policía, orientados a fomentar la tolerancia y la no discriminación en contra de los pobres. Durante el proceso de reclutamiento policial y de otras fuerzas de seguridad, es preciso tomar en cuenta la actitud que muestran los aspirantes hacia los pobres y demás grupos específicamente vulnerables de la sociedad.

178. Se requiere brindar protección policial a las zonas pobres en donde abunda la violencia, el acoso, la intimidación y la discriminación. En las estrategias para reducir la pobreza será necesario identificar las zonas más afectadas por la violencia, como por ejemplo en los barrios pobres y asignar un número apropiado de personal policial especialmente entrenado.

179. La política de seguridad en bien de los pobres debe contemplar que los mismos tengan acceso equitativo y libre al sistema de justicia y que se castigue a los culpables de la violencia en contra de ellos (ver la Directriz 13). Así mismo, debe establecer medidas especiales para la policía, a fin de

que se investiguen los delitos cometidos en contra de los pobres. Es necesario que exista un sistema eficaz e independiente para que los pobres presenten sus quejas cuando tales delitos son cometidos por las fuerzas de seguridad, a fin de que se someta a los culpables a las medidas disciplinarias correspondientes.

180. El Estado debe brindar asilo a los indigentes que son víctimas de la violencia, especialmente a los más vulnerables entre los pobres, como son las mujeres, los niños, los ancianos y los discapacitados (ver la Directriz 10).

Directriz 12: Derecho a Presentarse en Público con Dignidad

A. Importancia del derecho a presentarse en público con dignidad

181. Con frecuencia, en unos casos más que en otros, se irrespeta la dignidad y el derecho de los pobres a una vida privada, vestido adecuado y a participar en la vida cultural. Generalmente, los pobres no tienen casa y no disfrutan de la protección que brinda un hogar para tener una vida privada y familiar digna. Carecen de un nivel de vida adecuado para ellos y sus familias, así como de alimentos, vestido y vivienda apropiados. Como se trata de un grupo socialmente marginado, normalmente su autoestima es baja y son víctimas de agresiones discriminatorias en contra de su vida privada, integridad, honor y reputación. Los pobres son, por lo general, excluidos socialmente y carecen de la capacidad básica para presentarse en público con dignidad y para participar activamente en la vida social, cultural y política de sus comunidades.

B. Alcance del derecho a presentarse en público con dignidad

182. El derecho a presentarse en público con dignidad se deriva de una serie de derechos humanos, especialmente de aquellos relacionados con el respeto a la vida privada, la vestimenta adecuada y la participación en la vida cultural. Este derecho también se basa en uno de los principios fundamentales de la legislación internacional sobre derechos humanos: la dignidad del individuo.

183. El respeto por la dignidad intrínseca de todo ser humano, constituye la base de la libertad, la justicia, la paz y de todos los derechos humanos. El principio fundamental de la dignidad del individuo va más allá de la prohibición de tortura y del trato denigrante, pues comprende la obligación que tienen los Estados de garantizar que todo ser humano tenga los medios suficientes y adecuados para alcanzar un mínimo nivel de vida y esto incluye la alimentación, la vestimenta y la vivienda.

184. El derecho a la intimidad personal establece que ningún ser humano puede ser víctima de injerencia arbitraria o ilegal por parte de las autoridades estatales o de la sociedad en general, en lo que respecta a su vida privada o familiar, su domicilio o correspondencia, así como tampoco a difamación de su honor y reputación. Adicionalmente, los Estados están en la obligación de dar protección legal en contra de dicha injerencia y agresión por parte de los actores privados. El concepto de vida privada protege el campo específico de la existencia y el libre consentimiento e incluye la apariencia personal, la identidad, la integridad, la intimidad, la sexualidad, la correspondencia, la familia y el domicilio, a fin de evitar que se afecte la libertad y la vida privada de los demás.

185. El derecho a una vestimenta apropiada es importante en el contexto general del derecho que tiene toda persona para disfrutar de una existencia adecuada. El tipo de vestimenta que el Estado debe proporcionar a los necesitados, especialmente a los más pobres, dependerá de las condiciones culturales, climáticas, etc. del país respectivo. Como mínimo, los pobres tienen el derecho a contar con ropa que les permita presentarse en público sin sentir vergüenza.

186. El derecho a participar en la vida cultural guarda relación con la diversidad cultural y protege contra la exclusión social. Por cultura debe entenderse, en el amplio sentido de la palabra, la forma en que vive comunitariamente un grupo de personas, lo cual incluye sus conocimientos acumulados e interpretaciones, así como sus habilidades y valores, los mismos que ellos estiman únicos e importantes. Los Estados tienen la responsabilidad de adoptar las medidas que sean necesarias, a fin de evitar que los pobres y otros grupos marginados sean excluidos de la sociedad y permitirles que participen en la vida social, cultural, y política de sus respectivas comunidades.

Recuadro 7: Derecho a Presentarse en Público con Dignidad

PIDCP 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.

PIDCP Artículo 10

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

PIDCP 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.

PIDESC 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 ... vestido ... 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.

PIDESC Artículo 15

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

- a) Participar en la vida cultural;

Normas Concordantes:

Comité DH Observación General 16 (32 Sesión, 1988); 20 y 21 (44 Sesión, 1992).

CDN (art. 16, 27, 31,37); CEDR (art. 5 (e)-vi y (f)); CEDM (art. 13)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Capacidad de los pobres para presentarse en público sin sentir vergüenza

Indicadores:

- Porcentaje de pobres que sienten no tener una vestimenta adecuada
- Porcentaje de gente pobre socialmente excluida
- Porcentaje de pobres que temen ser discriminados o ultrajados si participan en la vida cultural

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a presentarse en público con dignidad

187. Es necesario que los gobiernos diseñen programas especiales para educar a la policía, a las autoridades administrativas y judiciales, así como al público en general, con miras a fomentar la tolerancia y respeto hacia los pobres.

188. De igual manera, los Estados deben adoptar medidas especiales, orientadas a brindar a los pobres una protección equitativa, eficiente y gratuita, a fin de defenderles contra las agresiones a su dignidad, su vida privada, integridad, honor y reputación.

189. En el contexto de las estrategias para reducción de la pobreza, es necesario que los Estados diseñen programas especiales, orientados a proporcionar a los pobres una vestimenta adecuada, a fin de que se presenten en público sin sentir vergüenza.

190. Así mismo, los Estados deben adoptar medidas especiales para brindar albergue a los indigentes. (Ver la Directriz 10).

191. Es necesario que los Estados dicten leyes orientadas a respetar y proteger la diversidad cultural, las cuales permitan a los pobres formar asociaciones para defender sus intereses, así como organizar reuniones, eventos sociales y culturales en los cuales ellos participen sin temor a ser discriminados o ultrajados (ver la Directriz 14). Igualmente, deben diseñar programas para combatir que los pobres y otros segmentos marginados de la sociedad sean socialmente excluidos, permitiéndoles que participen en la vida cultural de sus comunidades.

Directriz 13: Derecho a un Acceso Equitativo a la Justicia

A. Importancia del derecho a un acceso equitativo a la justicia

192. Los pobres son muy vulnerables a la violación y abuso de sus derechos humanos por parte de las autoridades gubernamentales y de las personas particulares. Por lo tanto, el medio más eficaz para que puedan defenderse contra tales abusos es a través de la protección que brinda la justicia. Normalmente, por motivos económicos o de otra índole se ven imposibilitados a obtener protección judicial y aunque exista ayuda legal gratuita, muchas veces carecen de la información necesaria o no tienen confianza en sí mismos como para exigir un desagravio ante los tribunales. Es por esa razón que el Estado debe promover dinámicamente el acceso, sin costo para los pobres, a las cortes y tribunales de justicia, así como a los demás sistemas para solución de disputas, como un recurso para evitar que se violenten sus derechos humanos.

193. Adicionalmente, a la gente pobre se le acusa de comportamientos delictivos con más frecuencia que a los que tienen dinero. Ya sea que hayan cometido o no un delito, tienen el derecho a las garantías mínimas de un juicio justo, como sucede con la presunción de inocencia. La experiencia demuestra que los pobres son más propensos que otras personas a ser discriminados y privados de esas garantías mínimas.

B. Alcance del derecho a un acceso equitativo a la justicia

194. Toda persona es igual ante las cortes y tribunales de justicia y goza de ciertas garantías procesales en los juicios civiles y penales. La equidad ante la justicia significa, especialmente, que toda persona, sin discriminación alguna, tiene igual derecho a acceder a las cortes o tribunales de justicia independientes e imparciales para que resuelvan las controversias civiles o acusaciones penales. La garantía procesal más importante tanto en los casos civiles como penales es el derecho a una audiencia pública justa, incluido el principio de igualdad de condiciones entre las partes.

195. En el caso de los juicios penales, el acusado tiene un sinnúmero de derechos específicos, como por ejemplo la presunción de inocencia, el derecho a una defensa justa, lo cual incluye la asesoría de un defensor, el derecho para interrogar a los testigos y el derecho a no ser obligado a atestiguar en contra de uno mismo. Además, las víctimas de crímenes deben tener acceso equitativo a la justicia y es posible que requieran una protección específica.

196. Ciertas garantías procesales se refieren explícitamente a las necesidades de los pobres y señalan que si un acusado en un juicio penal no tiene suficientes medios para sufragar los gastos de un abogado defensor y si el interés de la justicia así lo exige, los Gobiernos están en la obligación

de proporcionarle al acusado un defensor de oficio, gratuitamente. Igualmente, si los acusados no entienden o hablan el idioma utilizado en el tribunal, deben recibir la ayuda gratuita de un intérprete.

197. Si las autoridades estatales o los actores de la sociedad civil violan los derechos humanos de una persona pobre, ésta debe tener acceso equitativo y gratuito a las cortes civiles, administrativas o constitucionales, así como a los tribunales y demás mecanismos para solución de disputas, como un recurso y medio eficaz de reparación.

Recuadro 8: Derecho a un Acceso Equitativo a la Justicia

PIDCP 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) 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.

Normas Concordantes:

CDN (art. 40); CEDR (art. 5 (a)); CEDM (art. 15.2)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Acceso equitativo de los pobres a los jueces civiles cuando son víctimas de delito

Indicadores:

- Porcentaje de personas que se valen por sí solas de los mecanismos de la justicia civil, desagregado por género y por nivel de pobreza
- Porcentaje de personas pobres con acceso a ayuda legal en los casos civiles.
- Porcentaje de personas que se defienden solas en los casos específicos de litigio sobre violación de los derechos humanos, desagregado por género y nivel de pobreza
- Porcentaje de pobres con acceso a ayuda legal en los litigios por violación a los derechos humanos
- Número de jueces y tribunales por habitante
- Distancia promedio entre el domicilio de la persona pobre y los tribunales
- Tiempo promedio de los procesos en las cortes y los tribunales civiles y de derechos humanos
- Nivel de corrupción en la administración de justicia civil

Meta 2: Juicio justo para los pobres acusados de delitos

Indicadores:

- Porcentaje de pobres sentenciados por delitos, en comparación con la tasa general de criminalidad
- Nivel de corrupción en la administración de justicia penal

Meta 3: Que los pobres víctimas de delito puedan enjuiciar a sus agresores

Indicador:

- Número de agresores sentenciados por delitos cometidos en contra de los pobres, como porcentaje del número de crímenes en contra de ellos

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a un acceso equitativo a la justicia

198. La estrategia de reducción de la pobreza debe contemplar programas especiales para que los pobres tengan mayor acceso equitativo ante las cortes y tribunales de justicia y demás mecanismos para solución de disputas, así como su derecho a un juicio justo en los procesos civiles y penales. Por otro lado, los Gobiernos deben asegurarse de que existan suficientes mecanismos de justicia idóneos, que sean asequibles a los pobres y aceptables en cuanto a la calidad de los mismos. Al tener presente este objetivo, los Gobiernos pueden establecer sistemas innovadores e informales para la solución de disputas, de buena calidad, asequibles para los pobres y compatibles con todos los principios de los derechos humanos pertinentes.

199. Medidas que deberían adoptarse para promover el derecho de los pobres a un acceso equitativo a la justicia:

- (a) Difundir en los barrios pobres y demás zonas donde habita la gente pobre, campañas de información sobre el derecho a un acceso equitativo a la justicia;
- (b) Aumentar el número de cortes y tribunales de justicia y de sistemas informales para la solución de disputas;
- (c) Incrementar, especialmente en las zonas habitadas por la gente pobre, el número de jueces y personal para aplicación de la ley;
- (d) Aumentar el salario de los jueces y del personal para aplicación de la ley;
- (e) Establecer oficinas de asistencia legal para los pobres;

- (f) Ampliar los programas de asistencia legal a los pobres, tanto para los procesos civiles como penales;
- (g) Impartir a los jueces, abogados y personal para aplicación de la ley programas de capacitación sobre el derecho de los pobres a la no discriminación;
- (h) Mejorar el cumplimiento de sentencias por parte de las autoridades pertinentes;
- (i) Mejorar el acceso físico de los pobres a las cortes, sistemas informales para la solución de disputas y autoridades para aplicación de la ley, especialmente en las zonas rurales remotas;
- (j) Eliminar la corrupción en la administración de justicia;
- (k) Ayudar a los pobres que son víctimas de delitos a que enjuicien a sus agresores.

Directriz 14: Derechos Políticos y Libertades

A. Importancia de los derechos políticos y las libertades

200. Normalmente, los pobres son socialmente excluidos y pertenecen a grupos marginados políticamente; carecen de información y del poder político necesario para participar activamente en los procesos para la adopción de decisiones políticas. En vista de que no están bien representados en los organismos decidores de la política, por lo general nadie presta atención a sus necesidades específicas. Por lo tanto, la ausencia de derechos políticos y libertades es al mismo tiempo una causa y una consecuencia de la pobreza. Las personas excluidas social y políticamente tienen mayor propensión a ser pobres, en tanto que los pobres son más vulnerables a la exclusión social y a la marginación política.

201. La inobservancia de los derechos políticos y libertades es constitutiva de la pobreza cuando el inadecuado control sobre los recursos económicos del individuo influye sobre la cadena causal. La participación activa en los procesos de decisión política contribuye a ampliar las libertades políticas y otorga poder a la gente, lo cual a su vez ayuda a combatir la exclusión social y la marginación política. Adicionalmente, el disfrute de los derechos políticos y libertades es vital para garantizar la realización de otros derechos humanos como la educación, el trabajo, la salud y el acceso equitativo a la justicia. Por consiguiente, permitir a los pobres que participen en la conducción de los asuntos públicos debe formar parte de la estrategia para reducción de la pobreza.

202. Los derechos humanos que son esenciales para la participación de la sociedad civil, incluidos los pobres, dentro de una sociedad libre y democrática, son normalmente aludidos como derechos políticos y libertades. Además del derecho político universal de los ciudadanos a participar en la conducción de los asuntos públicos, existen algunas libertades políticas que son vitales para una eficaz participación de los pobres, siendo la primera, el derecho a la información. Además de que los pobres no pueden mantener control sobre sus recursos económicos, normalmente no cuentan con la información necesaria para tener acceso equitativo a la educación, al trabajo, a los servicios de atención de salud, a las cortes de justicia, a la policía o a los procesos decisorios de la política. Por lo tanto, el derecho a la información es un derecho humano fundamental, ya que permite a los pobres no sólo participar activamente en la conducción de los asuntos públicos, sino también superar otras deficiencias.

203. Cabe anotar que desde el punto de vista de trascendencia y procedimiento, el derecho a la información y los demás derechos políticos y libertades son fundamentales en el contexto de una estrategia para reducir la pobreza. Como derechos humanos importantes, los relacionados con el derecho a votar, al acceso equitativo a los servicios públicos, así como la libertad de expresión y asociación otorgan poder a los pobres para que superen sus deficiencias inherentes a la pobreza. En lo que respecta a los derechos de procesamiento, éstos permiten a los pobres participar activamente en la formulación, ejecución y control de las ERP. (Ver la Directriz 5).

B. Alcance de los derechos políticos y libertades

204. Los derechos políticos normalmente se definen como el derecho y la oportunidad de participar en la conducción de los asuntos públicos, ya sea directamente o a través de los representantes libremente elegidos, como por ejemplo mediante el derecho al voto y a ser elegido en las elecciones parlamentarias, así como el acceso equitativo a los servicios públicos. Por otro lado, las libertades políticas comprenden aquellos derechos democráticos esenciales como la libertad de expresión, información, asociación, reunión y medios de comunicación. En tanto que los derechos políticos normalmente se limitan a los ciudadanos, las libertades son derechos humanos universales que toda persona debe disfrutar, sin importar su nacionalidad o condición.

205. El derecho a buscar y recibir información establece el deber que tienen los Gobiernos de brindar a los pobres y a los representantes elegidos por ellos, toda la información requerida en relación con las actividades y los servicios estatales. Lo antes señalado comprende la información sobre los servicios que presta el gobierno y que son vitales para los pobres, tales como el acceso a la educación, a los servicios de atención de salud, a los servicios de empleo, a la seguridad social, a la administración de justicia y a los procesos decisorios de la política. Desde el punto de vista procesal, los Gobiernos tienen el deber específico de suministrar a los pobres toda la información pertinente durante las etapas de formulación, ejecución y control de las estrategias para reducción de la pobreza. La participación significativa de los pobres en una estrategia ERP sólo será posible a través de una campaña completa de información dirigida específicamente a los pobres.

206. El derecho a la libertad de expresión garantiza que los pobres y sus representantes puedan expresarse y contribuir con ideas, opiniones o información respecto al proceso ERP u otros temas, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por otro procedimiento de su elección. Por otro lado, el derecho a la libertad de asociación significa que todo ser humano, incluidos los pobres, tiene derecho a expresar colectivamente sus opiniones, organizando manifestaciones y otros tipos de reuniones públicas, a fin de captar la atención del Gobierno, los medios de comunicación y del público en general. Finalmente, toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras y esto incluye el derecho a fundar y afiliarse a los sindicatos, a fin de lograr una protección más eficaz de sus intereses. Así por ejemplo, los pobres pueden crear asociaciones especiales, sindicatos, partidos políticos o fundaciones, o unirse a las que ya existen, a fin de que se escuche su sentir general y esto puede ocurrir durante la formulación, ejecución y control de las ERP, así como en cualquier otra circunstancia.

207. Aunque el ejercicio de estas libertades políticas implica deberes y responsabilidades especiales, podría estar sujeto a ciertas restricciones, las cuales deberán estar previstas por la ley y ser necesarias en interés de ciertos objetivos públicos, como son la seguridad nacional, el orden público o para proteger la salud y la moralidad pública o los derechos y libertades de los demás. Es improbable que las ideas, opiniones e información aportadas por los pobres, a fin de mejorar su situación y participar en el proceso ERP originen por parte del gobierno alguna restricción justificada, pero de organizarse manifestaciones, podrían imponerse ciertas restricciones en bien del orden público o de la prevención de delitos. Sin embargo, los Gobiernos democráticos deben demostrar que tales restricciones son necesarias para lograr el objetivo correspondiente, lo cual significa que las restricciones deben guardar proporción y no pueden ser discriminatorias.

Recuadro 9: Derechos y Libertades Políticas

PIDCP Artículo 19 Libertad de Expresión y Opinión.

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.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y

responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Observación General Comité D.H., No. 10 (19 Sesión, 1983)

Artículo 21 Derecho de Reunión Pacífica

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 Derecho de Asociación y a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

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.
2. 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. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las 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.

Ver también PIDESC art. 8

Derecho a Fundar Sindicatos y Derecho de Huelga.

Comité DH (Observación General No. 25); CEDR art. 5 (c, d- viii, ix); CEDM (art. 7)

CDN (art. 13 y 15)

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Garantizar la participación equitativa de los pobres en la conducción de los asuntos públicos a través de elecciones parlamentarias, regionales o locales u otros procesos decisorios similares.

Indicadores:

- Porcentaje de pobres y no pobres que van a las urnas
- Porcentaje de pobres y no pobres elegidos para ocupar cargos públicos a nivel local, regional y nacional.
- Porcentaje de pobres y no pobres elegidos por votación popular

Meta 2: Garantizar que los pobres disfruten por igual del derecho a la libertad de asociación

Indicadores:

- Porcentaje de pobres afiliados a asociaciones fundadas por ellos mismos
- Número de asociaciones, sindicatos, partidos políticos, fundaciones y medios de comunicación fundados por los no pobres para proteger los intereses de los menos favorecidos

Meta 3: Garantizar que los pobres disfruten por igual del derecho a la libertad de reunión

Indicador:

- Número de reuniones públicas, manifestaciones o huelgas organizadas por los pobres o en respaldo a ellos.

Meta 4: Disfrute equitativo de los pobres al derecho a la información

Indicadores:

- Número de actividades de difusión de información organizadas por el Gobierno, dirigidas directamente a los pobres.
- Número de programas en los medios de comunicación dirigidos directamente a los pobres
- Circulación de periódicos en idiomas vernáculos
- Porcentaje del gasto público para difundir información a los pobres

Meta 5: Participación universal de los pobres en la formulación, ejecución y control de la ERP

Indicadores:

- Porcentaje de pobres que saben que en su país se está llevando a cabo un proceso ERP
- Porcentaje de pobres que participan en las reuniones públicas informativas sobre la ERP
- Porcentaje de pobres que participan en la formulación de la ERP
- Porcentaje de pobres que participan en la ejecución de la ERP
- Porcentaje de pobres que participan en el control y rendición de cuentas sobre la ERP

D. Características claves de una estrategia para garantizar los derechos políticos y libertades

208. Es necesario que los Estados organicen campañas de información pública, dirigidas directamente a los sectores más desfavorecidos de la sociedad e informarles sus derechos y los servicios que presta el gobierno con la finalidad de reducir la pobreza, tales como el acceso a la educación, a los servicios de salud y a la seguridad social, a la administración de justicia y demás servicios afines. Si el Gobierno no desea divulgar al público cierta información, especialmente a los pobres, tendrá que demostrar la razón por la cual no puede ser difundida, en cuyo caso, la población, especialmente los pobres, tiene el derecho a apelar ante los tribunales u otros organismos independientes la decisión para retener dicha información. Por consiguiente, los pobres deben estar conscientes de su derecho a participar activamente en el proceso ERP y en la conducción de todos los asuntos públicos en general.

209. Es preciso alentar y permitir a los pobres que participen activamente en la formulación, ejecución y control de la ERP, al igual que en la conducción de los asuntos públicos en general, tanto a nivel de las estructuras decisorias del gobierno central como local. Se requiere que los Gobiernos eliminen toda barrera jurídica que pudiera evitar la participación de los pobres en las elecciones y demás procesos democráticos para adopción de decisiones (referendos, consultas populares, etc.), tales como pruebas de alfabetización, comprobación de domicilio u otras condiciones previas de orden académico o económico para el registro de los electores, o que los mendigos, vagabundos, alcohólicos o personas de baja condición social sean excluidos del derecho al voto o a ser elegidos y a tener acceso equitativo a los servicios públicos. En virtud de que las normas pertinentes de los derechos humanos hacen referencia “al derecho y a la oportunidad”, sin discriminación alguna, para participar en la conducción de los asuntos públicos, los Gobiernos tienen el deber específico de garantizar, a través de medidas adecuadas que todas las personas formalmente elegibles tengan la oportunidad real de ejercer sus derechos políticos. Así por ejemplo, los Gobiernos deben hacer todo lo posible por instalar sitios en los cuales los electores pobres se informen sobre el proceso y organizar las elecciones, de modo que los pobres que habitan en tugurios y en zonas rurales remotas puedan llegar fácilmente a ellos.

210. Se debe animar y permitir a los pobres que expresen, libre y públicamente, sus criterios, ideas, reclamos y críticas sobre las políticas gubernamentales, tanto dentro del proceso ERP como en otros ámbitos y sin restricciones o limitaciones arbitrarias. Para que se escuche la voz de los pobres, los Gobiernos deben diseñar y establecer entes especiales no burocráticos, los mismos que serán asequibles y eficaces, tales como son los denominados “*Ombuds*” (Defensores del Pueblo), ante quienes los pobres puedan exponer sus inquietudes, opiniones y demandas.

211. Adicionalmente, es necesario fomentar y permitir que los pobres formen sus propias asociaciones, sindicatos, partidos políticos o fundaciones para proteger de manera más eficaz sus derechos e intereses y sería indispensable invitar a dichas organizaciones de pobres a que participen activamente en todas las etapas de la ERP y en los demás procesos y foros gubernamentales pertinentes.

212. Todos los medios de comunicación pertenecientes al Estado o bajo su control deben dar atención especial a la situación de los menos favorecidos, contribuyendo activamente con campañas de información en pro de los pobres y brindar una plataforma pública en la cual se escuche su voz. Los demás medios de comunicación deben ser alentados por

Los Gobiernos para que desempeñen un papel similar en respaldo de los intereses de los pobres.

B: A Nivel Internacional

Directriz 15: Derecho a la Asistencia y la Cooperación Internacional

A. Importancia del derecho a la Asistencia y la Cooperación Internacional

213. La Declaración del Milenio hace hincapié en los principios gemelos de equidad universal y responsabilidad compartida. Así por ejemplo, “Los retos universales deben manejarse de tal manera que distribuyan equitativamente los costos y obligaciones, de conformidad con los principios básicos de equidad y justicia social. Los que sufren o son menos favorecidos merecen recibir la ayuda de los más favorecidos”. La Declaración enfatiza que: “No escatimaremos esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, mujeres y niños, de las condiciones miserables e inhumanas que genera la extrema pobreza y a la cual están sometidos actualmente más de mil millones de mujeres y niños.” Así mismo añade, “Por consiguiente, hemos resuelto desarrollar un

ambiente – tanto a nivel nacional como internacional – que fomente el desarrollo y elimine la pobreza”. Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es “Desarrollar una alianza universal para el desarrollo”.

214. Por consiguiente, a nivel universal se ha admitido que la reducción real de la pobreza requiere de la actuación internacional, por lo que en ese sentido, la Declaración del Milenio específicamente se compromete a promover “un comercio multilateral y un sistema financiero abiertos, equitativos, regularizados, predecibles y no discriminatorios”. El acceso a la ayuda (internacional), al alivio de la deuda, a los mercados, a los flujos de capital pagable, así como la estabilidad en la economía mundial, influyen sobre las opciones que tiene un Estado en la formulación y ejecución de su ERP. En la legislación internacional de derechos humanos, los principios de equidad universal y de responsabilidad compartida se manifiestan en el derecho a la asistencia y cooperación internacionales y, por lo tanto, el respeto de ese derecho contribuye a generar un ambiente en el cual los pobres de los países en vías de desarrollo puedan salir de la pobreza.

B. Alcance del derecho a la asistencia y la cooperación internacional

215. Los orígenes del derecho a la asistencia y cooperación internacional constan en el Artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas, el cual establece que uno de los objetivos de las Naciones Unidas es: “Lograr la cooperación internacional para resolver los problemas mundiales de carácter económico, social, cultural o humanitario, así como promover y fortalecer el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales”. El concepto de este respeto consta detallado en los Artículos 55 y 56 de dicha Carta, así como en los artículos 22 y 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Según lo que establece el artículo 22, “Todo ser humano... tiene el derecho, a través de los esfuerzos nacionales y de la cooperación internacional... a alcanzar la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales indispensables para mantener su dignidad y para desarrollar libremente su personalidad”. Cinco artículos del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales hacen mención a la asistencia y cooperación internacionales y cabe anotar que recientemente este derecho fue ratificado en otro tratado obligatorio y vinculante, cual es la Convención sobre los Derechos del Niño. La asistencia y cooperación internacionales pueden considerarse como el elemento más extenso del derecho que tienen todos los países para desarrollarse y que fue ratificado en la Declaración de Viena y su Plan de Acción (1993). Hace poco, 147 Jefes de Estado – en total 191 naciones – reconocieron explícitamente en la Declaración del Milenio la relación que existe entre la realización del derecho al desarrollo y la reducción de la pobreza y se comprometieron a que “el derecho al desarrollo sea una realidad para todos” y a erradicar “el hambre en toda la humanidad.”

216. Al igual que sucede con otros derechos, los parámetros de la asistencia y cooperación internacionales todavía no están claramente definidos. Sin embargo, en principio se requiere que todos los países con posibilidades de brindar ayuda lo hagan, en primer lugar, evitando tomar actitudes que dificulten más la realización de los derechos humanos de los pobres y, en segundo término, adoptando medidas para eliminar los obstáculos que impiden a los pobres la realización de sus derechos humanos. Por consiguiente, es preciso descartar la idea de que el derecho a la asistencia y cooperación internacionales se limitan únicamente a la asistencia financiera y técnica, ya que también implica el deber de trabajar activamente con el fin de lograr un comercio multilateral equitativo y establecer sistemas de inversión y financiamiento dirigidos a la reducción y eliminación de la pobreza.

DERECHO A LA COOPERACIÓN Y ASISTENCIA INTERNACIONAL

Carta de Naciones Unidas Artículo 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.

PIDESC Artículo 2

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.

Normas Concordantes:

Observación General No. 2 adoptada por el Comité DESC (Medidas Internacionales de Asistencia Técnica. E/1991/23); No. 3 (Índole de las Obligaciones de los Estados Partes) y No. 8 (Sanciones E/C.12/1997/8).

Ver también PIDESC (Art. 11.2, 15.4, 22 y 23).

Ver también CDN (Art. 4 y 24.4), DUDH (art. 22 y 28).

Conferencias Mundiales: Declaración y Programa de Acción de Viena (1993), Tercera Conferencia de Naciones Unidas de los Países menos Desarrollados: Declaración y Programa de Acción (2001); Consenso de Monterrey. Conferencia Internacional de Financiamiento al Desarrollo (2002); Agenda 21.

Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 8

Declaración del Derecho al Desarrollo (1986).

C. Metas claves e indicadores

Meta 1: Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) Justa y Equitativa

Indicadores:

- AOD neta como porcentaje de ACD del PIB de los donantes (metas de 0.7% en total y 0.15% para los países menos desarrollados)

- Coeficiente de AOD dirigida a servicios básicos de bienestar (educación básica, atención de salud primaria, nutrición, agua potable y saneamiento)
- Porcentaje de AOD no condicionada
- Porcentaje de AOD dirigida a la reducción de la pobreza

Meta 2: Aranceles - y acceso sin cuotas para los Países en Vías de Desarrollo

Indicadores:

- Porcentaje de exportaciones (por valor, salvo armamentos) admitidas sin pago de derechos aduaneros ni cuotas)
- Aranceles promedio y cuotas para productos agrícolas, textiles y ropa
- Subsidios nacionales y para exportaciones agrícolas en los países OECD

Meta 3: Mejorar el plan de alivio de la deuda

Indicadores:

- Porcentaje de deuda PPME (Países Pobres Más Endeudados) bilateral oficial pagada
- Servicio de la deuda como porcentaje de la exportación de bienes y servicios
- Porcentaje de AOD entregada como alivio de la carga de la deuda
- Número de países que logran los puntos PPME de decisión y culminación

D. Características claves de una estrategia para garantizar el derecho a la asistencia y la cooperación internacional

217. Un país desarrollado no sólo debe formular una ERP para la pobreza existente dentro de su jurisdicción, sino contemplar aquella que va más allá de sus fronteras. Así mismo, es necesario que la ERP de un país en desarrollo incluya un capítulo sobre las medidas que tomará, conjuntamente con los actores internacionales, a fin de intensificar su estrategia nacional para reducir la pobreza.

Países Desarrollados

218. Al formular la ERP internacional, los Países desarrollados deben:

- (i) Tener en cuenta los deberes adquiridos en relación con los derechos humanos internacionales para brindar asistencia y cooperación internacional, así como aquello a lo que se comprometieron en las últimas conferencias mundiales y los ODM.
- (ii) Adoptar medidas para garantizar la aplicación coherente y compatible de esos deberes en todos sus procesos decisorios sobre políticas internacionales. Esto implicaría, por ejemplo, que los funcionarios encargados de los asuntos internacionales, financieros y comerciales que representan al Estado en las negociaciones sobre esos temas a nivel internacional, así como los representantes del Estado encargados de las políticas y proyectos de desarrollo multilateral, incluyendo aquellos de las instituciones de Bretón Woods, entiendan perfectamente y respeten la obligación que tiene el Estado de cooperar internacionalmente.
- (iii) Asegurarse de que todos los procesos decisorios relacionados con temas bilaterales y multilaterales sean justos, equitativos, transparentes y sensibles a las necesidades de los países en vías de desarrollo, especialmente en lo que respecta a las personas y grupos vulnerables y marginados, incluidos los pobres.
- (iv) Garantizar que, de conformidad con la meta de las Naciones Unidas, su asistencia para el desarrollo no sea inferior al 0.7% del PIB. Así mismo, deben analizar detalladamente la calidad de su asistencia para el desarrollo, apoyar aquellos proyectos de desarrollo que se relacionan con derechos humanos y ayudar a los Países a cumplir sus obligaciones internacionales y nacionales de derechos humanos.
- (v) Garantizar que las actividades comerciales sobre las cuales el Estado es directamente responsable se ajusten a las normas de los derechos humanos internacionales.

- (vi) Adoptar medidas razonables para garantizar que las actividades en el exterior de las compañías con sede en su jurisdicción respeten las obligaciones internacionales relacionadas con el respeto de los derechos humanos, tanto del país de origen, como del país anfitrión.
- (vii) En concordancia con el principio de que cada nación es dueña de su territorio, es preciso respetar las obligaciones de derechos humanos internacionales de los demás países para las personas y grupos que habitan dentro de su jurisdicción.

Países en Vías de Desarrollo

219. Los pobres y los países pobres deben tener mayor participación en los foros mundiales, a fin de garantizar que las prioridades internacionales, convenios y normas reflejen sus necesidades e intereses. Por lo tanto, los Países en vías de desarrollo deben tratar de fortalecer su capacidad negociadora a nivel multilateral y bilateral.

220. En los países en vías de desarrollo las operaciones de las empresas transnacionales (ETNs) pueden tener gran repercusión en la pobreza. En ciertos casos, los recursos de las ETN superan significativamente a los disponibles en un Estado. Por lo tanto, los Países en vías de desarrollo deben tratar de fortalecer su capacidad negociadora para tratar con las ETN.

221. Así mismo, se debe buscar asistencia internacional para que los Países en vías de desarrollo puedan establecer marcos reguladores adecuados para el sector privado, incluidas las ETN, sin comprometer la ventaja comparativa de los Estados.

222. Cuando un País en vías de desarrollo negocia convenios bilaterales, multilaterales o empresariales, debe tener muy presente los deberes adquiridos en cuanto al respeto de los derechos humanos internacionales de los pobres que habitan en su jurisdicción. Un Estado puede argumentar que tales obligaciones constituyen un umbral mínimo internacional y que las personas y grupos dentro de su jurisdicción no serán afectadas. Por lo tanto, es inaceptable que un Estado firme convenios que irrespeten los derechos humanos internacionales en detrimento de los pobres que habitan en su jurisdicción.

223. Es preciso que antes de suscribir ningún convenio internacional o adoptar políticas se evalúe independiente, objetiva y públicamente la repercusión de los mismos sobre los pobres. En caso de que la evaluación revele que el convenio o la política propuesta afectarán a los derechos humanos de los pobres, será necesario adoptar medidas eficaces para contrarrestarlas, las mismas que deben ser compatibles con las obligaciones de respeto a los derechos humanos internacionales de las partes involucradas.

III. Control y Rendición de Cuentas: Requerimientos de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos

Directriz 16: Principios sobre Control y Rendición de Cuentas

224. El control o vigilancia tiene dos finalidades: (i) ayudar a identificar en forma continua los aspectos en los cuales debe enfocarse el tenedor del deber o a los que debe reorientar su atención para alcanzar lo antes posible y de la manera más eficaz las metas para la realización de los derechos humanos; y, (ii) permitir al tenedor del deber pedir cuentas al tenedor del deber si éste incumplió sus funciones.

225. El procedimiento de rendición de cuentas depende del control, pero implica mucho más que eso. Es un mecanismo o medio a través del cual los tenedores del deber tienen que responder por

sus actos u omisiones respecto a las funciones desempeñadas. Este procedimiento da a los tenedores del derecho la oportunidad de comprender la forma en que han cumplido o incumplido los tenedores del deber sus obligaciones, pero al mismo tiempo otorga a estos últimos la oportunidad de explicar su comportamiento. En tanto que la rendición de cuentas implica cierta forma de correctivo o reparación, no siempre entraña un castigo. (Ver la Directriz 17 sobre correctivo y reparación.)

226. En resumen, existen cuatro mecanismos para la rendición de cuentas:

- . Judicial, por ejemplo el análisis jurídico de los actos y omisiones del poder ejecutivo;
- . Quasi-judicial, por ejemplo, “Ombuds”, organismos del Tratado para Defensa de los Derechos Humanos;
- . Administrativo, por ejemplo, la preparación, publicación y escrutinio de las evaluaciones sobre repercusión de los derechos humanos;
- . Político, por ejemplo, los procesos parlamentarios.

227. En ciertos casos, la misma institución realiza la función de control y rendición de cuentas, en tanto que en otros, una se encarga del control y otra establece el procedimiento para la rendición de cuentas.

228. En el contexto de la reducción de la pobreza, los procesos para control y rendición de cuentas presentan un desafío singular, ya que en ciertos casos los procedimientos vigentes para los gobiernos locales y judiciales pueden constituir medios adecuados para ese fin. Sin embargo, en la mayoría de los casos los procedimientos actuales no serían convenientes. Generalmente para garantizar la participación activa y bien documentada de los pobres es necesario reformar los procedimientos o complementarlos a través de disposiciones adicionales. En el contexto de la reducción de la pobreza es preciso que todos los tenedores del deber encuentren, conjuntamente con los pobres, los mecanismos innovadores e informales para el control y la rendición de cuentas, garantizando la participación activa y documentada de los pobres...

229. El fondo y la forma de los procesos de control y rendición de cuentas variará entre un tenedor del deber y otro, pero todos deben asegurarse de que tales procesos sean asequibles, transparentes y eficaces en lo que respecta al desempeño de sus funciones.

230. Según la legislación internacional, el Estado es el principal tenedor del deber en lo que se relaciona con los derechos humanos de las personas que habitan en su jurisdicción. Sin embargo, la comunidad internacional en general también tiene el deber de contribuir para que se realicen los derechos humanos. Por lo tanto, los procedimientos de control y rendición de cuentas no sólo se aplican a un Estado específico, sino a todos los actores globales – como son los países donantes, las organizaciones intergubernamentales, las ONG internacionales y las ETN – cuyas actuaciones repercuten en el disfrute de los derechos humanos en cualquier país.

Directriz 17: Control y Rendición de Cuentas de los Gobiernos

231. El Estado tiene tres tipos de deberes en lo que se refiere a los derechos humanos: respetar, proteger y cumplir (ver la Introducción, par. 6). Por otro lado, la obligación de cumplir tiene dos componentes – facilitar y proporcionar. El enfoque de los derechos humanos para reducción de la pobreza exige que se establezcan mecanismos idóneos de control y rendición de cuentas para todos los elementos antes referidos.

232. Las obligaciones del Estado normalmente están sujetas a procedimientos internos y externos de control y rendición de cuentas.

Procedimientos Internos

232. En su calidad de representantes del pueblo, los parlamentos y los comités parlamentarios deben desempeñar un papel fundamental en cuanto a la tarea de control. En muchos casos esto requiere fortalecer el poder que tiene el parlamento – como por ejemplo, exigir al Gobierno que proporcione a los comités parlamentarios la información necesaria, así como que el parlamento se someta al escrutinio de dichos comités. Además, normalmente se requiere capacitar a los congresistas acerca de lo que implican los procesos presupuestarios y de planificación.

234. Así mismo, se necesita descentralizar y democratizar la gobernabilidad a nivel local, a fin de permitir a la gente, especialmente a los pobres, que lleven un control de las actividades gubernamentales que tienen efectos inmediatos y directos sobre la realización de sus derechos humanos.

235. El Estado debe elaborar un marco jurídico dentro del cual las organizaciones de la sociedad civil puedan desempeñar una función de control totalmente independiente. Específicamente, el Estado debe adoptar de inmediato medidas para que se cumplan un conjunto de derechos que están relacionados entre sí, como son el derecho a la información, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación, sin los cuales sería imposible llevar un control independiente.

236. Los mecanismos para la rendición de cuentas deben contemplar correctivos cuando existe una violación a los derechos humanos. Las personas no sólo tienen la atribución de disfrutar de una serie de derechos humanos fundamentales que han sido aceptados por sus Gobiernos, sino también del derecho estatutario para que se tomen los correctivos necesarios ante un organismo local, en caso de que se hayan violentado sus derechos humanos.

237. Un correctivo sólo es eficaz cuando la autoridad nacional correspondiente tiene la competencia para resarcir a quien ha sido víctima de una violación a los derechos humanos y hay varias formas de hacerlo, dependiendo de la gravedad del hecho y de las circunstancias específicas del caso, como por ejemplo mediante la restitución total (del derecho), desagravio, rehabilitación, disculpa u otras formas de satisfacción, garantías generales de que no volverá a ocurrir y, en casos excepcionales, penalización a los perpetradores específicos.

238. El derecho a un correctivo eficaz a nivel nacional no requiere necesariamente de un procedimiento judicial. Los estados están en la obligación de garantizar que cuando una persona solicite un correctivo, el derecho de esa persona conste estipulado en el sistema jurídico del Estado y que el mismo sea determinado por una autoridad competente judicial, administrativa o legislativa u otra autoridad afín. Además, los Estados deben asegurarse de que las autoridades competentes hagan que se cumplan los correctivos, según sea el caso.

Procedimientos Externos

239. Al ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados partes asumieron responsabilidad ante los organismos del Tratado, por lo cual quedaron sometidos a algún tipo de control externo y de rendición de cuentas. Los Estados partes tienen obligaciones vinculantes para cumplir con los procedimientos pertinentes previstos en los tratados, como son los relacionados con la presentación de informes, reclamos y consultas. Los Estados tienen también el deber de cooperar con otros mecanismos de control externo y de rendición de cuentas, tales como los procedimientos especiales establecidos por la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

240. Los procedimientos de control externo y rendición de cuentas son auxiliares a los mecanismos internos equivalentes; por ejemplo, las víctimas de una violación a los derechos humanos sólo pueden presentar su queja ante un organismo internacional del Tratado, luego de haber agotado todos los recursos disponibles en el país respectivo. Así mismo, el sistema para presentación de

informes sólo funcionará si los Gobiernos elaboran sus informes de país a través de un proceso transparente y en el que participen todos los actores de la sociedad civil pertinentes, antes de que dicho informe sea remitido al organismo internacional del Tratado. .

Directriz 18: Control y Rendición de Cuentas de los Actores Globales

241. Las observaciones generales precedentes en relación con los procedimientos de control y rendición de cuentas se aplican por igual a los actores globales, como son la comunidad de países donantes, las organizaciones intergubernamentales, las ONG internacionales y las ETNs.

242. Por ejemplo, las actuaciones de la comunidad internacional en los ámbitos del comercio, socorro, mitigación y afluencia de capital repercutirán sobre las opciones que tenga un Estado específico para formular y poner en ejecución su ERP. Tales actuaciones deben guardar concordancia con las responsabilidades de los actores globales en el contexto de los derechos humanos.

243. Es sumamente importante que todos los actores globales se aseguren de que existan mecanismos de control y rendición de cuentas asequibles, transparentes y eficaces para las políticas de reducción de la pobreza, en relación con sus responsabilidades sobre los derechos humanos. Los procedimientos deben garantizar la participación activa y documentada de los pobres.

244. Los Estados definen las políticas de algunos actores globales, como son el Banco Mundial el FMI y la OMC. Al momento en que los Estados definen las políticas de esos actores globales, deben contemplar los deberes internacionales de derechos humanos que tienen tales actores y respetar las obligaciones de los demás Estados. La manera en que un gobierno ejerza sus funciones al definir las políticas de los actores globales debe sujetarse a los procedimientos de control y rendición de cuentas, según lo que señala la sección precedente.

245. Dentro de su propia capacidad, los actores globales estarán sujetos a mecanismos de control y rendición de cuentas asequibles, transparentes y eficaces y si los procedimientos no estuvieren disponibles en lo que se relaciona con sus obligaciones de derechos humanos orientados a reducir la pobreza, otros se encargarán de ello.

246. Las actividades de las ETN que influyen significativamente en la reducción de la pobreza en el contexto de los derechos humanos en los Estados donde ellas operan, implican aspectos importantes de control y rendición de cuentas.

247. Primero, las ETN deben por sí solas definir sistemas asequibles, transparentes y eficaces de monitoreo y rendición de cuentas en relación con sus responsabilidades para reducir la pobreza en el contexto de los derechos humanos.

248. Segundo, el Estado en el cual tenga su sede una compañía que realice operaciones en el extranjero, tiene la responsabilidad de adoptar las medidas razonables pertinentes para que sus operaciones en el extranjero respeten las obligaciones internacionales de derechos humanos, tanto del país de origen como del país anfitrión. Esta responsabilidad del Estado estará sujeta a mecanismos de control y rendición de cuentas asequibles, transparentes y eficaces.

249. Tercero, el País anfitrión tiene la responsabilidad de asegurarse que las ETN que operan en su jurisdicción se rijan por las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos de ese Estado. Por consiguiente, deben existir mecanismos de control y rendición de cuentas en relación con la obligación que tiene el País anfitrión de regular la conducción de operaciones de las ETN.

* El contenido de esta publicación se puede reproducir sin necesidad de obtener permiso, siempre y cuando se cite la fuente y se envíe una copia de la publicación que contiene el material reimpreso a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Palacio de las Naciones Unidas, 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 a la delimitación de sus fronteras o límites.

[1] Deepa Narayan (Dir.), *Voices of the Poor*, vol. I, II, III, Banco Mundial, 2001 y 2002.

[2] PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, *Human Rights and Development*, 2000 p. 8.

[3] “Bridging the Gap between Human Rights and Development”, conferencia presidencial, Banco Mundial, Diciembre de 2001, <http://www.unhchr.ch/development/newsroom.html>.

[4] Para mayor información sobre las principales características de un enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza, véase especialmente la sección II de *Human Rights and Poverty Reduction: A Discussion Paper* (Documento de Trabajo).

[5] Las innumerables formas en que los derechos humanos pueden ser pertinentes a la pobreza han sido ampliamente analizadas en la sección I del *Documento de Trabajo*.