

LA ERRADICACION DE LA POBREZA
Y LOS DERECHOS HUMANOS:
UN LABERINTO SIN SALIDA*

ERADICATING THE POVERTY AND HUMAN RIGHTS:
A LABYRINTH WITH NO EXIT.

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO
Universidad Rey Juan Carlos

Fecha de recepción: 9-3-17
Fecha de aceptación: 21-4-17

Resumen: *La erradicación de la pobreza es un compromiso que ha asumido la comunidad internacional. Ha quedado reflejado en numerosos instrumentos político-jurídicos. No obstante no es fácil deducir una norma precisa que obligue a poner fin a la pobreza y, además, resulta muy complicado determinar quiénes son los titulares de los derechos y las obligaciones que correspondan. La aproximación a la pobreza desde los derechos humanos es útil y está siendo ensayada en la práctica internacional. Todavía, sin embargo, no se puede decir que la lucha contra la pobreza forme parte, plenamente, del marco propio de los derechos humanos y, menos aún, que se reconozcan derechos a los pobres o que se les considere como un grupo vulnerable. La pobreza y los derechos humanos deambulan por un laberinto de normas, principios, orientaciones, valores e indicaciones que, en la actualidad, no tiene salida.*

Abstract: *Eradicating the poverty is a commitment which has been assumed by the international community. This fact has been reflected in numerous legal-political instruments. However, it is not easy to deduce a precise rule that forces to end the poverty. Also, it is very complicated to determine those who are the holders of the rights and obligations that fit. Anyways, the poverty rapprochement from the Human Rights is useful and is being tested at the*

* Este trabajo se realiza en el marco del proyecto I+D titulado "Actores económicos internacionales y derechos humanos. Especial relevancia para España". DER2014-55484-P. También, es parte del proyecto de la Cátedra sobre Desarrollo y Erradicación de la pobreza (SDG-FUND y URJC) V528.

ISSN: 1133-0937
DOI: 10.14679/1055

DERECHOS Y LIBERTADES
Número 38, Época II, enero 2018, pp. 17-52

international practice. But, it is still impossible to affirm that the fight against the poverty is fully integrated in the Human Rights frame. What is more, at the current moment, it is not possible to say not only that poor have recognised rights but also that poor are considered as a vulnerable group. Nowadays, the poverty and the human rights stroll for a labyrinth of rules, principles, orientations, values and indications that does not have bulging for the moment.

Palabras clave: objetivos de desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza, grupos vulnerables, derechos humanos
Keywords: sustainable development goals, poverty eradication, vulnerable groups, human rights

1. CONSIDERACIONES INICIALES

La lucha contra la pobreza es uno de los objetivos que, irremediablemente, debe alcanzar la comunidad internacional. Esto se ha plasmado, de manera significativa, en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que se incorpora en la Resolución 70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015. En esta ocasión, se acuerda llevar a cabo un ambicioso plan que contempla, con detalle, los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Acabar con la pobreza es lo más prioritario y, por lo tanto, el logro de estos Objetivos sólo será posible si la sociedad internacional es capaz de poner fin a la pobreza en todas sus formas y manifestaciones. La lucha contra la pobreza es *el primero y principal objetivo* y, además, constituye el fundamento necesario para que se hagan efectivos el resto de los objetivos. En pocas palabras: sólo poniendo fin a la pobreza se evitarían las desigualdades y los seres humanos podrían gozar de los derechos que les corresponden. La erradicación de la pobreza se convierte, entonces, en una condición imprescindible para la estabilidad y el desarrollo en la comunidad internacional del siglo XXI y en una condición necesaria para el ejercicio de los derechos humanos¹.

¹ El presente trabajo se fundamenta en la parte elaborada por mí en el trabajo: "El fin de la pobreza ¿un objetivo realizable?: Algunas aportaciones desde el Derecho Internacional", junto con el profesor Francisco Jiménez García, Madrid, 2017. Sobre derechos humanos y pobreza, en general: *Manual de formación en derechos humanos y estrategias para la reducción de la pobreza*, Capacitación Profesional num. 1, Naciones Unidas Derechos Humanos, Asunción, 2015; A. SALVIA y E. LÉPORE, "Desafíos del enfoque de los derechos humanos y del desarrollo en la lucha contra la pobreza", *Biblioteca Virtual 1 TOP*, www.top.org.ar; J. BENGGOA, *Pobreza y derechos humanos: un desafío*, Reunión de expertos sobre población, desigualdades y derechos humanos, CELADE, División de Población de la CEPAL, Oficina Regional para América Latina y el

La Agenda 2030 lleva a cabo un examen pragmático de los ODS y, también, del objetivo central de erradicar la pobreza por lo que, en esencia, no establece una clara relación entre eliminación de la pobreza y defensa de los derechos humanos. No se aprecia, con nitidez, una perspectiva de derechos humanos en la consecución del logro de estos Objetivos. Además, la elaboración de los ODS se hace sobre la base de criterios eminentemente políticos y con finalidades e indicaciones puramente prácticas. El logro de los Objetivos y, en particular, poner fin y erradicar la pobreza, no viene acompañado del establecimiento de un marco jurídico del que deriven tanto derechos como obligaciones. Se determinan tan sólo pautas de comportamiento, orientaciones, criterios de actuación, directrices y, en su caso, compromisos de naturaleza política². Ni una sola obligación jurídica de alcance internacional parece dimanar, sobre todo, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Esto se corresponde mal con el conjunto de normas que, en materia de derechos humanos, se han ido adoptando en el seno de la comunidad internacional. La precisión jurídica que existe en el ámbito de los derechos humanos no se produce en la definición y contenido de los ODS.

No obstante, la erradicación de la pobreza debe situarse, necesariamente, en un determinado marco conceptual y normativo, con independencia de que primen los aspectos políticos y de que, además, se pongan los acentos en los componentes prácticos y útiles a la hora de conformar este Objetivo³. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos debe estar presente en la conformación y puesta en práctica de los mecanismos para hacer efectivos estos Objetivos y, muy en particular, la erradicación de la pobreza. La imprecisión y ambigüedad de la que participan los principales instrumentos que

Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Fondo de Población de las Naciones Unidas, 26 y 27 de octubre de 2006, CEPAL, Santiago de Chile; A. SALES I CAMPOS, *El delito de ser pobre, Una gestión neoliberal de la marginalidad*, Icaria, 2014; T. O'NEIL, (ed.), *Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies: An ODI Meeting Series*, Marzo 2006; F. MESTRUM, "La lucha contra la pobreza y los derechos humanos", *Cuaderno crítico*, núm. 11, 2012.

² Es conveniente la lectura de los excelentes trabajos de A. J. RODRIGO HERNÁNDEZ, en concreto: "El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho Internacional", en *Agenda ONU: Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, num. 8, 2006-2007, pp. 159-21; y *El desafío del desarrollo sostenible: los principios de derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Barcelona, 2015. Este autor utiliza estas expresiones y muchas más, con mucha precisión.

³ Algunas reflexiones, de gran interés, en: L. WILLIAMS, A. KJONSTAD y P. ROBSON (edits.), *Law and Poverty: The legal system and poverty reduction*, Londres-Nueva York, 2003.

han consagrado los ODS no nos debe hacer pensar que el ordenamiento jurídico internacional, y menos aún el DIDH, estén totalmente ausentes de los Objetivos que se plantean. Por la mera existencia de referencias inconcretas a determinadas normas internacionales, se podría pensar que la consecución de estos Objetivos únicamente se hace posible a través de decisiones políticas, de fórmulas pragmáticas y de medidas y disposiciones de pura gestión. Pero, en el fondo, el Derecho Internacional está presente en los ODS y, por ello, el éxito en el logro de estos Objetivos será plenamente factible si se hacen realidad y cristalizan los principios y normas en los que se inspiran y en cuyo marco se deben ejecutar.

Podemos apuntar algunas reflexiones que constituyen, en esencia, la base del presente trabajo: Primera, la erradicación de la pobreza no es mero objetivo político sino que trae aparejada unos principios que la sustentan y unas obligaciones que dimanen de normas internacionales. Existe, indudablemente, una vinculación entre erradicación de la pobreza y derecho internacional y, en concreto, con las normas que reconocen y protegen los derechos humanos. Segunda, no parece posible cumplir los ODS si, al mismo tiempo, no se adoptan las medidas que resulten más convenientes y útiles con el propósito de poner fin a la pobreza y que, con seguridad, deben tener un cierto carácter jurídico. Por último, la cuestión central radica en cómo articular la convergencia entre la finalidad de acabar con la pobreza y las normas que se han venido adoptando, desde hace tiempo, en el campo del reconocimiento y protección de los derechos humanos.

Poner fin a la pobreza entraña contar con todas las herramientas de las que dispone la comunidad internacional. El Derecho Internacional y, en particular, las normas sobre derechos humanos, son un instrumento útil para alcanzar este fin. Proporcionan no sólo un esquema de comprensión de la realidad internacional sino, primordialmente, imponen obligaciones, en algunas ocasiones muy precisas, y hacen que determinados comportamientos entrañen responsabilidad internacional que podría ser exigible ante órganos internacionales. Como se ha dicho, “resulta fundamental que la nueva etapa que se abrirá a partir del año 2015 sea algo más que una etapa de grandes declaraciones y objetivos sobre el papel y que cuente con los mecanismos y medios adecuados para llevar a cabo las transformaciones necesarias”⁴.

⁴ M. P. MARTÍNEZ AGUT, “Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030) y Agenda de Desarrollo post 2015 a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015)”, *Quadernsanimacio.net*, núm. 21, enero de 2015, p. 14.

La aplicación de normas en materia de derechos humanos contribuye a erradicar la pobreza pero nos encontramos en un laberinto de difícil salida. La formulación política y pragmática de los mecanismos para acabar con la pobreza no traduce obligaciones jurídicas y no es posible, tampoco, alcanzar una estrecha vinculación entre esas dos realidades. La cuestión central es, por lo tanto, determinar el camino para que los ODS y, en nuestro caso la erradicación de la pobreza, se conciban en términos comprensibles para las normas que reconocen y protegen los derechos humanos. Las declaraciones meramente programáticas y “de movilización”, acompañadas de itinerarios, indicadores, medidas y criterios de gestión se corresponden mal con la adopción de normas que impongan obligaciones precisas y prohíban o permitan determinados comportamientos. En la actualidad, no es posible formular una norma que imponga la obligación de erradicar la pobreza y, además, no se cuenta con una definición de pobreza; no conocemos las manifestaciones y expresiones de la pobreza que han de estar, en todo caso, prohibidas por el Derecho Internacional; ignoramos los titulares de las obligaciones y de los derechos que correspondan; y, por si fuera poco, carece de contenido preciso una eventual obligación que dimane, con alcance y consecuencias jurídicas, de una norma de ese tipo.

Los pasos a seguir para lograr la convergencia entre pobreza y derechos humanos, desde la óptica jurídica, serían, entre otros: destacar los instrumentos político-jurídicos en los que se recoge la eventual obligación internacional de erradicar la pobreza; identificar los principios “estructurales” del orden internacional en los que se asentaría esa obligación; y, por fin, determinar el contenido, en perspectiva de derechos humanos, de la obligación de acabar con la pobreza.

2. EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DE LA NECESIDAD DE ERRADICAR LA POBREZA: LA PAULATINA PROLIFERACIÓN DE INSTRUMENTOS

Poner fin a la pobreza es un objetivo esencial de la comunidad internacional y, ciertamente, ha quedado reflejado en numerosos instrumentos jurídicos, con independencia del valor que haya que otorgarles. Ahora bien, no existe una norma consagrada en el Derecho Internacional en virtud de la cual los Estados estén obligados a adoptar cuantas medidas resulten precisas, o algunas de ellas, con la finalidad de erradicar la pobreza en la sociedad

internacional. Ni, tampoco, podemos encontrar una norma específica que reconozca derechos a quienes padecen la pobreza, es decir a los pobres, y que, además, imponga obligaciones, fundamentalmente a los Estados, para acabar con las expresiones de la pobreza y con los comportamientos que la generan. A pesar de las abundantes referencias a la erradicación de la pobreza en instrumentos político-jurídicos de cierta relevancia, no ha cristalizado un precepto, de carácter vinculante, en esta materia. Lo más, con lo que contamos, son enunciados de propósitos, afanes y aspiraciones de la comunidad internacional y, también, proclamaciones éticas y políticas que no han recibido, todavía, una completa traducción jurídica⁵.

El examen de los diversos instrumentos que recogen el compromiso de acabar con la pobreza nos depara, al menos, tres conclusiones: Primera, existen numerosos instrumentos que mencionan la pobreza como uno de los principales males que aquejan a la humanidad. *La voluntad de acabar con la pobreza es terminante* y ha quedado reflejada en valiosos instrumentos internacionales, en los que este objetivo se formula sin vinculación concreta con determinados sectores del ordenamiento internacional. Segunda, el enfoque de los instrumentos que aluden a la pobreza no se corresponde, en esencia, con la protección internacional de los derechos humanos. Las perspectivas de estos instrumentos sobre la erradicación de la pobreza son de carácter general y, en su caso, se formulan en el marco de las políticas de desarrollo. Ahora bien, paulatinamente se van formulando instrumentos que, sin concebir la pobreza, como un ámbito específico en el sector concerniente a los derechos humanos, sin embargo, adoptan una perspectiva de derechos humanos. Por último, ninguno de los instrumentos que se refieren a la erradicación de la pobreza alcanza un valor vinculante y, sobre todo, no imponen obligaciones precisas.

Sobre esta base, encontramos, por lo menos, tres posiciones distintas en los diversos instrumentos que abordan la erradicación de la pobreza como finalidad que debe alcanzar la comunidad internacional:

i) El compromiso general de erradicar la pobreza y su consideración como un objetivo que deben lograr quienes conforman la comunidad inter-

⁵ De gran interés resulta, sin duda, la lectura de la “Carta Encíclica *Laudato si’* del Santo Padre Francisco sobre el cuidado de la casa común”, en la que, vinculándose la erradicación de la pobreza con la protección del medio ambiente, se llega a afirmar que “las líneas para la solución requieren una aproximación integral para combatir la pobreza, para devolver la dignidad a los excluidos y simultáneamente para cuidar la naturaleza”, http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html.

nacional ha quedado plasmado en instrumentos que, sin embargo, no inciden en las consecuencias que la perpetuación de la pobreza produce en el campo de los derechos humanos y ni tan siquiera en otros sectores del ordenamiento internacional. La Resolución 69/234 de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la que se estableció el “Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)” es un buen ejemplo a este respecto. En esta Resolución se afirmó, con tersura, que “la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible y, por ello, se compromete a liberar con urgencia a la humanidad de la pobreza y el hambre”. Este instrumento, aunque pone de relieve el contenido del conjunto de los actos adoptados sobre la erradicación de la pobreza por este órgano de las Naciones Unidas, no menciona ni incide en la repercusión de la pobreza en materia de derechos humanos ni, tampoco, la vincula a un determinado sector del Derecho Internacional. Nada induce a pensar que de éste u otros instrumentos, del mismo carácter y que se pronuncian en la misma dirección, se deduzcan obligaciones concretas para los Estados en relación con la eliminación de la pobreza. Nos movemos, por lo tanto, en el terreno de los objetivos, los propósitos y los valores y sin vinculación alguna entre la erradicación de la pobreza y los derechos humanos⁶. La erradicación de la pobreza, como compromiso básico de la comunidad internacional, no queda ubicada, conceptual y normativamente, en algunos de los campos propios del ordenamiento internacional.

ii) Como se ha dicho, “la erradicación de la pobreza es el compromiso que aparece con carácter de mayor urgencia y envergadura en la agenda de

⁶ Tampoco la Resolución 51/178, por la que se proclamó el “Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza” contiene referencias notables a la eventual relación entre pobreza y derechos humanos. Lo más que se dice es que “la erradicación de la pobreza es una necesidad imperiosa de carácter ético, social, político y económico *para los seres humanos*”. En particular, esta Resolución recomienda “que las causas de la pobreza se aborden en el contexto de estrategias sectoriales sobre cuestiones como el medio ambiente, la seguridad alimentaria, la población y las migraciones, la salud, la vivienda, el desarrollo de los recursos humanos, el agua potable, incluidos la depuración del agua y el saneamiento, el desarrollo rural y el empleo productivo, y mediante la satisfacción de las necesidades concretas de grupos vulnerables, todo lo cual debe ir encaminado a la integración social y económica de las personas que viven en la pobreza”. Y en el punto 6 decide que “los temas de 1997 y 1998 sean –Pobreza, medio ambiente y desarrollo– y –Pobreza, *derechos humanos* y desarrollo–”.

desarrollo. (...)”⁷. En efecto, erradicación de la pobreza y desarrollo se conciben como dos realidades estrechamente vinculadas. Este enfoque permite, por lo menos, adscribir la erradicación de la pobreza a un sector específico del ordenamiento internacional, con independencia del grado de madurez normativa que haya alcanzado dicho sector. La falta de cristalización de un principio esencial que establezca el derecho al desarrollo sostenible repercute, sin duda, en la consideración normativa del objetivo de erradicar la pobreza. No obstante, la pobreza, al vincularse al desarrollo sostenible, queda situada, como categoría en el orden internacional. Esto no significa, sin embargo, que necesariamente se produzca, por ello, algún vínculo con la protección internacional de los derechos humanos.

Es conveniente recordar tres instrumentos muy relevantes para apreciar que, con la erradicación de la pobreza, estamos en presencia de uno de los asuntos más graves que debe resolver la humanidad en los próximos años y, al mismo tiempo, que forma parte de *los Objetivos de Desarrollo*.

a) El Principio 5 de la Declaración sobre Medioambiente y Desarrollo, adoptada en Río de Janeiro en 1992, estipula que “todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo”. La lucha contra la desigualdad y la consecución del desarrollo se configuran aquí como partes inherentes de la erradicación de la pobreza; b) Asimismo, en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, adoptada en 2002, entre “los grandes problemas que debemos resolver”, se coloca, como primero de ellos, “la erradicación de la pobreza, (...)” que “son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible”. Por lo tanto, la erradicación de la pobreza es necesaria para el logro de los objetivos propios de la comunidad internacional y, también, para asegurar el desarrollo humano; c) Pero, también, en el Documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible: “El futuro que queremos”, adoptado en Río de Janeiro en 2012, se determina categóricamente que “la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad y una condición indispensable del desarrollo sostenible”. Existe, en consecuencia, una decidida vo-

⁷ M. CABRERA, “Observaciones sobre la pobreza desde un enfoque de derechos humanos”, en *El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos. Serie Cuadernos Ocasionales*, Karina Batthyány (coord.), Montevideo, 2006, p. 27.

luntad de luchar contra la pobreza y de garantizar a los seres humanos las mejores condiciones de vida, en un marco de desarrollo sostenible.

Estas formulaciones forman parte de las labores destinadas a expresar los Objetivos de Desarrollo. Para lograrlo, se han determinado, hasta ahora, dos fases que revelan un conjunto de objetivos y metas que la humanidad debe alcanzar si queremos llegar a una sociedad internacional en la que desaparezcan las desigualdades. La erradicación de la pobreza se ha situado en la cúspide de estos Objetivos y, con ello, se ha asegurado su dependencia del concepto de Desarrollo. La enunciación de estos Objetivos, incluido acabar con la pobreza, se hace con base en criterios y enfoques de desarrollo y, tan sólo muy marginalmente, se contienen indicaciones relativas a los derechos humanos.

Por un lado, hasta 2015, se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Pues bien, la Declaración del Milenio, adoptada en el 2000⁸, lo deja muy claro al disponer un apartado específico que lleva por título “El desarrollo y la erradicación de la pobreza” en el que se exponen criterios, medidas, orientaciones y pautas que poco tienen que ver con la tradicional formulación sobre la protección internacional de los derechos humanos. Por si fuera poco, el apartado de esta Declaración, dedicado a “Derechos humanos, democracia y buen gobierno”, no incorpora referencias a la erradicación de la pobreza. A lo más que llega es proponer que se trabaje “aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países”. Nada se dice sobre que la pobreza suponga una violación de los derechos humanos ni, tampoco, se determina que los pobres tengan que ser destinatarios de ciertos derechos o constituyan un grupo vulnerable en materia de derechos humanos. Para la Declaración del Milenio, la erradicación de la pobreza es un objetivo puramente de desarrollo.

Por otro lado, a partir de 2015 se adoptó *la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Con la Resolución 70/1, se acordó un ambicioso plan que contempla, con detalle, los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esta Resolución afirma que “los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y las 169 metas que anunciamos hoy demuestran la magnitud de esta ambiciosa nueva Agenda universal. Con ellos (...) se pretende hacer realidad *los derechos humanos* de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las me-

⁸ A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

tas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental”⁹. Esta apreciación es, sin embargo, insuficiente para otorgar a los derechos humanos un lugar destacado en el logro de los ODS. La Declaración, empero, contienen diversas referencias a los derechos humanos, algunas de ellas con cierta profundidad¹⁰. Ahora bien, en ningún momento se vinculan erradicación de la pobreza y derechos humanos y pocas referencias se incluyen a los derechos humanos en la formulación concreta de cada uno de los ODS. En verdad, los ODS y, en particular, la erradicación de la pobreza, se expresan en términos de desarrollo y esta es la principal línea argumental de toda la Agenda 2030. Lo primero que se indica en la Resolución 70/1 es que “la presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad (...) la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible”.

Estas formulaciones resumen, en esencia, el compromiso político que han asumido los Estados en relación con la erradicación de la pobreza y, tan sólo, podríamos derivar una obligación genérica de los Estados de cooperar para poner fin a la pobreza y asegurar el desarrollo sostenible, logrando un crecimiento económico sostenible y un equilibrio social. Suponen la enunciación de un principio político en el que se refleja una estrecha vinculación

⁹ A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015. *Vid.*, C. M. DIAZ BARRADO, “Sustainable development goals: a principle and several dimensions”, en P. DURAN; C.M. DIAZ BARRADO; y C.R. FERNANDEZ LIESA, *International Society and Sustainable Development Goals*, Madrid, 2016; y C. M. DIAZ BARRADO, “Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas”, *Anuario Español de Derecho Internacional* 2016, pp. 7-46.

¹⁰ En el punto 8 se afirma “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas (...)”; y en el punto 10 se estipula que “La nueva Agenda se inspira en los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, incluido el pleno respeto del derecho internacional. Sus fundamentos son la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos (...)”. También en el punto 19 en el que se sostiene “Reafirmamos la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de otros instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos y el derecho internacional. Ponemos de relieve que, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición”.

entre erradicación de la pobreza y desarrollo sostenible. Poner fin a la pobreza es, por lo tanto, un objetivo de desarrollo que se rige por las indicaciones, muy poco normativas, que inspiran el logro de los ODS. Las referencias al marco de los derechos humanos quedan ensombrecidas por la prioridad que se le otorga al desarrollo sostenible como principio esencial.

iii) Paulatinamente, se han ido adoptando instrumentos que establecen la *relación entre derechos humanos y erradicación de la pobreza*. Estos instrumentos sitúan la erradicación de la pobreza en el marco normativo del reconocimiento y protección de los derechos humanos o, por lo menos, proponen un nuevo enfoque en la erradicación de la pobreza¹¹. De los esfuerzos que se han realizado en este campo podemos destacar algunos de los instrumentos que más posicionan la pobreza en el sector concerniente a los derechos humanos.

a) En el año 2001, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) afirmó que estaba “convencido de que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos”, al tiempo que lamentaba que “los aspectos de derechos humanos de la política de erradicación de la pobreza rara vez reciban la atención que merecen. Esta falta de atención es especialmente deplorable porque un enfoque de la pobreza basado en los derechos humanos puede reforzar las estrategias de lucha contra la pobreza y hacerlas más eficaces”¹². Sobre esta base, el Comité emitió una Declaración a la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados¹³, a celebrar ese año, en la que se recogen aspectos de gran interés en la necesaria vinculación que debe existir entre derechos humanos y erradicación de la pobreza.

En la posición que asumió el Comité en esta materia, podemos despuntar algunas cuestiones que nos demuestran que, paulatinamente, la comunidad

¹¹ En particular se han ido adoptando resoluciones relativas a “la extrema pobreza y los derechos humanos: Resoluciones de la AG., desde la Resolución 46/121 hasta la más reciente 71/186, Resoluciones del Consejo Económico y Social “Derechos humanos y extrema pobreza”: desde la resolución 1988/47; Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos “Derechos humanos y extrema pobreza”, desde la resolución 1989/10; la Decisión 1990/119, de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías “Derechos humanos y extrema pobreza”; y Resoluciones “Derechos humanos y extrema pobreza”: desde la resolución 1992/27. Ver, en particular, las referencias que se contienen a esta cuestión en E/CN.4/Sub.2/1996/13, p. 53.

¹² COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Informe sobre los períodos de sesiones vigésimo quinto, vigésimo sexto y vigésimo séptimo* (23 de abril a 11 de mayo de 2001, 13 a 31 de agosto de 2001 y 12 a 30 de noviembre de 2001), E/2002/22, E/C.12/2001/17, p. 208.

¹³ E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001.

internacional va aproximando el objetivo de poner fin a la pobreza al marco normativo propio de los derechos humanos o, en palabras del Comité, “en el plano internacional, los derechos humanos comportan un marco de normas o reglas en las que pueden basarse unas políticas de erradicación de la pobreza especificadas a nivel mundial, de los países y de las comunidades”¹⁴. Esto no significa que se hayan articulado mecanismos a través de los cuales la lucha contra la pobreza tenga su propia autonomía y se conciba como un componente de la normativa en materia de derechos humanos. Ahora bien, merece la pena señalar las cuestiones, de mayor interés, que suscita, en su posición, el CDESC:

Por un lado, el Comité nos ofrece una definición de pobreza que puede coadyuvar a situarla en el campo de los derechos humanos. El propio Comité reconoce, sin ambages, que “no hay ninguna definición universalmente aceptada” de pobreza, pero que se debe apoyar un “concepto multidimensional de la pobreza, que refleja la naturaleza individual e interdependiente de todos los derechos humanos”¹⁵. Así, se aboga por una definición, amplia y pluridimensional, en la que se determina que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”¹⁶, con lo que queda vinculada al respeto de los derechos humanos. La utilidad de una definición de este tipo está fuera de toda duda, sobre todo, porque supera definiciones más lineales en las que se sitúa a la pobreza en el campo de la “insuficiencia de ingresos” para obtener determinados bienes y servicios¹⁷.

Por otro lado, no se descarta que las cuestiones sobre erradicación de la pobreza deban formularse en el ámbito del respeto de los derechos humanos. En particular, se reconoce que la aplicación de políticas concretas que pongan fin a la pobreza puede, –y debe–, realizarse con la vista puesta en el reconocimiento y protección de derechos. Para el Comité “es más probable que las políticas para combatir la pobreza basadas en las normas internacio-

¹⁴ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Informe sobre los períodos de sesiones vigésimo quinto*, cit., p. 210.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Ver posiciones de una definición en M. IGLESIA-CARUNCHO; P. JAIME; y M. CASTILLO, *Acabar con la pobreza. Un reto para la cooperación internacional*, 3ª ed., Fundación para el Desarrollo, Madrid 2004, pp. 98 ss.

nales de derechos humanos sean eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que viven en la pobreza. Para que esto se produzca, es menester que los derechos humanos se tengan en cuenta en todos los procesos pertinentes de formulación de políticas¹⁸. En otros términos, la utilidad de los comportamientos tendentes a eliminar la pobreza queda garantizada, también, si se adopta una visión y perspectivas propias de los derechos humanos. El éxito de las políticas que se practican para poner fin a las diversas manifestaciones de la pobreza depende no sólo de los rasgos que las definen y que implementan sino, también, de la consideración que se tenga en relación con el respeto de los derechos humanos.

Por último, la aportación más notable que promueve una perspectiva de la pobreza desde los derechos humanos es cuando se nos sitúa en el campo de los derechos y las obligaciones y que, por lo tanto, trasciende de los meros compromisos políticos. La traslación de las normas en materia de derechos humanos al campo relativo a la erradicación de la pobreza, permite comprender este fenómeno en un marco jurídico bastante firme y asentando en el ordenamiento jurídico internacional. En palabras del Comité: “el enfoque del fenómeno de la pobreza fundado en los derechos humanos hace especial hincapié en las obligaciones y exige que todos los responsables, los Estados y las organizaciones internacionales inclusive, den cuenta de su conducta en relación con las normas internacionales de derechos humanos¹⁹. El establecimiento de obligaciones precisas, en relación con las medidas dirigidas a erradicar la pobreza, sólo es posible en un marco normativo sólido como es el concerniente al reconocimiento y protección de los derechos humanos.

b) No obstante, interesa descollar un instrumento que, con todos los matices que se quiera, instaura una estrecha vinculación entre pobreza y derechos humanos y que, al mismo tiempo, sitúa la pobreza en un marco jurídico determinado. Con ello, la práctica internacional comienza a revelarnos que poner fin a la pobreza exige, necesariamente, *un enfoque completo de derechos humanos*. El Consejo de Derechos Humanos (CDH), como se sabe, aprobó los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, después de un decenio de trabajos sobre la materia²⁰. Se trata,

¹⁸ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Informe sobre los períodos de sesiones vigésimo quinto*, cit. pp. 211 y 212.

¹⁹ *Ibid.*, p. 212.

²⁰ C. PÉREZ-BUSTILLO, “New developments in International Poverty Law: the UN Guiding Principles on extreme poverty and human rights”, *Poverty Brief*, March 2014.

como se ha dicho, de “los primeros lineamientos de políticas a nivel mundial centrados específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza”²¹.

La aplicación de estos principios, que han de servir de guía a los Estados en sus comportamientos destinados a poner fin a la pobreza, nos conduciría no sólo a reducir drásticamente la pobreza sino, también, alcanzar su plena erradicación. Interesa reseñar que el examen de estos Principios trasluce la profunda vinculación entre pobreza y derechos humanos, desde la óptica jurídica, y nos muestra, al mismo tiempo, muchos aspectos de interés, en este campo, que iremos analizando. En esencia, resulta muy clara la posición que se adopta en los Principios Rectores y desde la que se formulan. Como se indica en el párrafo 3 del Prefacio: “la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e inter-conexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad”²².

La formulación de los Principios Rectores responde a un criterio básico que debe inspirar la búsqueda de la relación entre derechos humanos y pobreza y que no es otro que el reconocimiento de derechos a los pobres y la imposición de obligaciones a aquellos entes que, en la comunidad internacional, les corresponde poner fin a la pobreza. En suma, estos Principios Rectores reflejan cuestiones de responsabilidad internacional. Así se puede deducir del párrafo 7 del Prefacio cuando se afirma, con rotundidad, que “el enfoque basado en los derechos humanos respeta la dignidad y autonomía de las personas que viven en la pobreza y las empodera para participar de manera provechosa y efectiva en la vida pública, incluida la formulación de la política pública, y para pedir cuentas a los que tienen la obligación de actuar. Las disposiciones de la normativa internacional de derechos humanos exigen a los Estados que no olviden sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando formulen y apliquen políticas que afecten a las personas que viven en la pobreza”²³.

²¹ Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos*, Ginebra, 2012. <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx>.

²² A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012.

²³ Ibid.

Por todo, se dispone, en el orden internacional, de instrumentos que abogan por la erradicación de la pobreza y, también, en algunos casos, que establecen una vinculación entre pobreza y derechos humanos. Es necesaria, sin duda, la adopción de una norma que impusiera la obligación de erradicar la pobreza, aunque fuera de carácter general. Por ahora, sólo se puede predicar la naturaleza de mera declaración política de una formulación así. Pero, también, resulta necesaria una formulación de este tipo en la que se afirme que la erradicación de la pobreza es una de las cuestiones más graves a las que se enfrenta la humanidad y que, por lo tanto, hay que proceder a poner fin a la pobreza, como condición imprescindible para el desarrollo sostenible y el respeto de los derechos humanos.

Esta formulación resultaría insuficiente, puesto que expresar la mera aspiración de derrotar a la pobreza, en todas sus formas y manifestaciones e, incluso, señalar medidas específicas e indicadores concretos que determinen el camino a través del cual se puede erradicar la pobreza, deben acompañarse, de manera imprescindible, de la implantación de normas de las que dimanen derechos y obligaciones y que vayan mucho más allá de los meros compromisos políticos. A todas las medidas e indicaciones marcadas, en los citados instrumentos, se deberían añadir algunas indicaciones normativas, aunque fuesen de desigual valor jurídico²⁴. La erradicación de la pobreza es uno de los objetivos más claros que persigue la comunidad internacional y es urgente adoptar medidas que conlleven poner fin a la pobreza. En palabras de la Resolución 69/234, "(...) la erradicación de la pobreza es un imperativo esencial en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015". Para ello, se debe ir dotando de contenido jurídico a este objetivo y disponer de un marco normativo del que se deriven derechos y obligaciones. Por ahora, los diversos instrumentos han contribuido a situar este compromiso en el orden internacional pero, en ningún modo, han establecido obligaciones precisas al respecto. Al objetivo de erradicar la pobreza, sería conveniente proporcionarle el marco normativo de los derechos humanos y, al mismo tiempo, desenlazar los mecanismos que permitieran su convergencia y articulación.

²⁴ Desafortunadamente, como se ha dicho, no se puede sostener, todavía que "la reducción de la pobreza es una obligación para todos los gobiernos del planeta (¡así lo acordaron en la *Cumbre del Milenio!*)" y a lo más que podemos llegar es que es "un *deber ético* para los ciudadanos/as del mundo y que "nuestras sociedades sólo podrán sentirse verdaderamente orgullosas el día que conquisten la dignidad y estima para todos los seres humanos", M. IGLESIA-CARUNCHO; P. JAIME; y M. CASTILLO, *Acabar con la pobreza*, cit.

3. PRINCIPIOS DE DERECHO INTERNACIONAL Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA: EN BUSCA DE UN MARCO NORMATIVO

El objetivo de erradicar la pobreza se podría vincular con alguno de los principios “estructurales” del orden internacional, para buscar la conexión normativa que le permitiera deducir algún tipo de obligaciones, sobre todo para los Estados. La cuestión central es si cabría deducir algunas normas que dieran contenido al propósito, firmemente asentado, de acabar con la pobreza en la sociedad internacional. No es habitual que, en el Derecho internacional, se genere una norma o varias normas que estén desvinculadas totalmente de todos los principios “constitucionales” de este ordenamiento²⁵. Por el contrario, suele suceder, con bastante frecuencia, que una misma norma encuentre sus fuentes, simultáneamente, en varios de estos principios.

El enunciado relativo a la erradicación de la pobreza debe tener, por lo tanto, algún tipo de expresión jurídica y habría que buscar, en consecuencia, las normas que impusieran comportamientos a los Estados con la intención de adoptar medidas positivas para acabar con la pobreza y, al mismo tiempo, aplicar la abstención de comportamientos que pudieran generar más pobreza. La eventual norma según la cual los Estados estarían obligados a erradicar la pobreza o, en todo caso, la proclamación del compromiso político de los Estados de adoptar cuantas medidas sean necesarias para poner fin a la pobreza, encontraría su fundamento último, por lo menos, *en tres principios* del orden internacional: el principio de la Cooperación Internacional; el principio del Desarrollo Sostenible; y el principio de la Protección Internacional de los Derechos Humanos.

- La *cooperación internacional* es fundamental para la erradicación de la pobreza. La ayuda y la asistencia internacionales se constituyen, con toda seguridad, en piedras angulares para terminar con la pobreza en la sociedad internacional. Esto es así porque “restaurar su valor es crucial (...) para el fortalecimiento de la confianza en el multilateralismo y la cooperación internacional, los dos pilares de una paz y seguridad internacional más robustas”²⁶. La importancia de la cooperación internacional en la erradicación de la pobreza

²⁵ C. M. DIAZ BARRADO, “La sociedad internacional en busca de un orden constitucional”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, 1994-1995, pp. 13-40.

²⁶ *Informe sobre Desarrollo Humano 2005*, La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual, Nueva York, 2015, p. 45.

ha quedado reflejada en los Principios Rectores. En la Resolución 21/11 se sostiene que “los Estados tienen el deber de ofrecer asistencia y cooperación internacionales en consonancia con sus capacidades, recursos e influencia, tal como se establece en la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 55 y 56) y en varios tratados internacionales de derechos humanos”²⁷. Estas obligaciones de asistencia y cooperación son detalladas en el punto VI de esta Resolución y, como vemos, se vincula, de alguna forma, al campo de los derechos humanos. Pero, la obligación de cooperar se formula en términos demasiado genéricos, por lo que será difícil deducir normas y obligaciones precisas relativas a la erradicación de la pobreza²⁸.

- La larga evolución de la noción de *desarrollo sostenible* continúa. Sin embargo, el desarrollo sostenible no ha alcanzado todavía el estadio en el que se pueda afirmar su condición de principio estructural. La proclamación de los ODS, así como la formulación en su momento de los ODM, ha contribuido, de manera notable, a impulsar la consagración del desarrollo sostenible como un principio “constitucional”, pero no se puede decir, todavía, que la práctica internacional lo haya consagrado. Los diversos instrumentos internacionales que confirman la aceptación universal del desarrollo sostenible serían, ciertamente, la base para que se asiente, definitivamente, como principio esencial del ordenamiento jurídico internacional²⁹. Tampoco resulta fácil, por lo tanto, derivar obligaciones vinculantes de este principio en relación con la erradicación de la pobreza. Ahora bien, el desarrollo dispone de una dimensión que permitiría vincular el fin de la pobreza y los derechos humanos.
- La protección internacional de *los derechos humanos* sí ha alcanzado, por el contrario, la condición de principio estructural del ordenamiento internacional. El paulatino proceso de aceptación por los Estados y otros sujetos del ordenamientos jurídico internacional de las normas en materia de derechos humanos hacen que estemos en presencia de un principio “constitucional” de este ordenamien-

²⁷ Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores cit.*, p. 36.

²⁸ Ver, las interesantes reflexiones sobre “Lucha contra la pobreza y cooperación internacional” en A/HRC/7/15, pp. 16-19., párrs. 61-70.

²⁹ C. M. DIAZ BARRADO, *Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta y varias dimensiones fragmentadas*, cit.

to jurídico. Situar a la pobreza y, en consecuencia, a las eventuales normas que emanen del compromiso de erradicar la pobreza en el marco normativo correspondiente a los derechos humanos no es tarea fácil pero, con seguridad, sería dónde se deberían articular los mecanismos para acabar con la pobreza. Por ahora, la práctica internacional sólo reconoce que el fin de la pobreza se pueda abordar desde un enfoque de los derechos humanos.

4. DESARROLLO SOSTENIBLE Y ERRADICACION DE LA POBREZA. EL NATURAL MARCO NORMATIVO PARA PONER FIN A LA POBREZA

La lucha contra la pobreza está íntimamente asociada a la *noción de desarrollo sostenible*. Esta lucha ha sido siempre esbozada en el ámbito específico de un eventual principio “constitucional” relativo al desarrollo. Los principales instrumentos que recogen este principio así lo atestiguan y, también, las dimensiones más sobresalientes que definen el desarrollo sostenible demuestran que la erradicación de la pobreza sólo sería posible teniendo en cuenta los aspectos económicos, sociales y medioambientales del desarrollo. Los puntos 11 y 12 de la Declaración del Milenio señalan esta relación al indicar que “estamos empeñados en hacer realidad (...) el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad”. En esta línea, se apunta por “crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”³⁰. El principio de desarrollo y la eliminación de la pobreza van de la mano y, de ahí, se podrían derivar ciertas normas y obligaciones jurídicas. En resumen, “Desarrollo Sostenible” y “Erradicación de la pobreza” son dos realidades estrechamente vinculadas y, en buena parte, el valor jurídico del primero repercutirá en la conformación de normas y obligaciones en relación con la segunda.

Ahora bien, difícilmente podemos otorgar a la erradicación de la pobreza un carácter normativo y, menos aún, un valor vinculante si, al mismo tiempo, afirmamos que el “principio de desarrollo sostenible” no ha cristalizado como un principio esencial o estructural del ordenamiento internacional. No es sencillo encontrar obligaciones precisas y exigibles que se deriven de un “principio” de esta índole y, por ende, no se podría sostener, con rotundidad, que el desarrollo sostenible tiene la categoría de principio del

³⁰ A/RES/55/2, 13 de septiembre de 2000.

Derecho Internacional, plenamente reconocido por la práctica internacional y, en particular, en la práctica de los Estados; sólidamente aceptado por la jurisprudencia; y firmemente sostenido por la doctrina científica. Nada de esto sucede. El “principio de desarrollo sostenible” es, a lo sumo, un principio en formación y en proceso de cristalización.

Una de las materias más destacadas del desarrollo sostenible es, sin duda, la lucha contra la pobreza y la erradicación de ésta. Por esto, los avances que se vengán produciendo a la hora de poner fin a la pobreza y establecer un marco de derechos y obligaciones en relación con la pobreza, se reflejarán en el progreso y la conformación del eventual principio “constitucional” de desarrollo sostenible. En otros términos, el objetivo de la erradicación de la pobreza, como primero y más sobresaliente de los 17 ODS, es un componente sustancial del principio “en formación” de desarrollo sostenible y, en el caso de madurar, llegaría a ser una de las normas básicas que integrarían este principio. Las metas a alcanzar por el principio y las normas que imponga, en su caso, la obligación de erradicar la pobreza están estrechamente vinculadas. La insistencia de los instrumentos internacionales en que poner fin a la pobreza es una condición imprescindible para lograr el desarrollo sostenible coadyuva, sobremanera, a estrechar esta relación.

Existen, sin embargo, dos perspectivas distintas, aunque complementarias, en las que las eventuales obligaciones en relación con la pobreza podrían adquirir sentido en el marco del principio de desarrollo sostenible. La segunda de estas perspectivas nos conduciría al campo concerniente a los derechos humanos.

Por una parte, los ODS son el último escalón que debe encauzar la consagración del desarrollo sostenible como principio estructural del derecho internacional del tiempo presente y, por ello, sería conveniente que los Estados comenzasen a extraer consecuencias del ingente número de compromisos que se contienen en la Nueva Agenda 2030³¹. Los ODS no son un mero plan de acción de carácter programático sino, también, un instrumento capaz de forzar a los Estados a asumir sus obligaciones en los campos cubiertos por el desarrollo sostenible. La aceptación universal de estos Objetivos debe conducir a la formación de un principio estructural reconocido por los Estados, por la doctrina científica

³¹ En concreto, sobre la eliminación de la pobreza: OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Conferencia Internacional del Trabajo, 105ª reunión, 2016, *Memoria del Director General, Informe I (B), La iniciativa para poner fin a la pobreza: La OIT y la Agenda 2030*, Ginebra, 2016.

y por la jurisprudencia internacional³². Nada impide, en la actualidad, que el desarrollo sostenible pase a formar parte de los principios que estructuran el orden internacional. Entre estas normas se encontraría, con seguridad, aquella que estableciese la obligación de los Estados de adoptar cuantas medidas sean necesarias para erradicar la pobreza y la que impusiera la obligación de abstenerse de aquellos comportamientos que conduzcan a generar pobreza.

Pero, en el estado actual de la práctica internacional, la proclama relativa a erradicar la pobreza, que se contiene en los instrumentos internacionales sobre desarrollo sostenible, supone la confirmación de un claro compromiso político, asumido por los Estados, y, a lo sumo, la incorporación de una indicación normativa de carácter general. No existe, en virtud de la noción de desarrollo sostenible, la obligación específica de los Estados de erradicar la pobreza o, al menos, no se les indican a los Estados qué comportamientos precisos deben seguir, obligatoriamente, para erradicar la pobreza ni se determinan, tampoco, aquellos actos o comportamientos que pudieran entrañar responsabilidad internacional. Los diversos instrumentos en materia de desarrollo sostenible han trazado, a lo sumo, una obligación genérica de los Estados de erradicar la pobreza en la que faltaría determinar su contenido.

Por otra parte, las obligaciones que emanasen del compromiso de erradicar la pobreza podrían encontrarse, al menos, en la *dimensión social* del desarrollo, en el caso de que no se acepte la existencia de *una dimensión humana* de este concepto, separada y autónoma, que quedaría cubierta por su contenido social. El derecho al desarrollo se puede plantear, también, tomando como último punto de referencia al ser humano. En verdad, se ha proclamado que el derecho al desarrollo es un derecho humano³³. En particular,

³² Alguna contribución desde el plano europeo: F. TULKENS y S. VAN DROOGHENBROECK, "Pauvreté et droits de l'homme. La contribution de la Cour européenne des droits de l'homme", en *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Pauvreté-dignité-droits de l'homme- Les 10 ans de l'accord de coopération*, Bruselas, décembre, 2008, pp. 65-73.

³³ Existe una abundante bibliografía al respecto. Es conveniente la lectura, en concreto de: A. G. CHUECA SANCHO, "El desarrollo sostenible como derecho humano", en *IV Curso de Cooperación al Desarrollo*, R. ÁLVAREZ DOMÍNGUEZ, P. GARCÍA CASTRILLO, y C. MARCUELLO SERVÓS (Coord.), 2004, pp. 61-74; y "El derecho humano al desarrollo sostenible: de la Cumbre de Río a Johannesburgo", en *Desarrollo humano sostenible: Actas de las III Jornadas de Estudios sobre Cooperación Internacional*: (Universidad de La Rioja, 9-19 de diciembre de 2002), Coord. por Francisco Ernesto Puertas Moya, 2004, pp. 17-30. También, de mucho interés, F. GÓMEZ ISA, "El derecho al desarrollo como derecho humano", en *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, I. RODRÍGUEZ MANZANO y C. TEIJO GARCÍA (Coord.), 2009, pp. 19-38.

la Declaración sobre el derecho al Desarrollo, de 1986, trata de positivizar un derecho de esta índole. No sólo el Preámbulo de esta Declaración está anegado de referencias a los derechos humanos, sino que, también, el conjunto de su parte dispositiva diseña, como se dice en el párrafo 1 del artículo 2, el contenido del “derecho humano al desarrollo”.

Con ello, se derivan algunas conclusiones: Primera, el derecho al desarrollo es un derecho humano y se ejerce en el contexto de la protección internacional de los derechos humanos. El artículo 1 de esta Declaración, nos dice que “es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”. Segunda, la persona humana se sitúa en el centro de la titularidad del derecho al desarrollo, con independencia de que sean también titulares otros entes. El artículo 2 afirma, categóricamente, que “la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo”. Por último, el incumplimiento en materia de derechos humanos perjudica el ejercicio del derecho al desarrollo. El párrafo 3 del artículo 6 se dispone que “los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos sociales y culturales”.

En la misma línea, la Declaración adoptada en la Segunda Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, supone un avance bastante significativo en esta materia. En el discurso inaugural de esta Conferencia, el Secretario General de las Naciones Unidas recordaba el vínculo existente entre democracia, desarrollo y derechos humanos, y sostenía que “una cosa es segura: no puede haber desarrollo duradero sin promoción de la democracia y, por ende, sin respeto de los derechos humanos”³⁴. Pero, más allá, la Declaración de Viena, en su punto 8, establece, con nitidez, la relación democracia, desarrollo y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sobre la base de que “la comunidad internacional debe apoyar el fortalecimiento y la promoción de la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el mundo entero”³⁵. Esta Declaración dedica, además, íntegramente los puntos

³⁴ Naciones Unidas, *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, 1993, pp. 20-21, <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>.

³⁵ <http://www.un.org/es/development/devagenda/humanrights.shtml>.

10 y 11, a precisar el contenido del derecho al desarrollo en la línea marcada por la Declaración sobre el derecho al Desarrollo.

La configuración del desarrollo sostenible como un derecho humano facilitaría, sobremanera, la conformación de las normas y las obligaciones que deben emanar del compromiso de erradicar la pobreza. Sin embargo, todavía falta mucho para que, por un lado, se estime, con base en la práctica internacional, que el desarrollo es un derecho humano; y, por otro lado, que se deriven obligaciones precisas de la formulación de un eventual derecho humano al desarrollo y, cómo no, que se cuente con mecanismos específicos de garantía y protección. En cualquier caso, la afirmación del desarrollo sostenible como un derecho humano contribuiría a reforzar el vínculo con la protección internacional de los derechos humanos³⁶ y, cómo no, se facilitaría la instauración de normas específicas sobre la erradicación de la pobreza, también desde la óptica de los derechos humanos.

5. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ERRADICACION DE LA POBREZA: LA COMPLEJIDAD DE ESTE MARCO NORMATIVO

Poner fin a la pobreza es *una cuestión de derechos humanos*³⁷. Desde hace algún tiempo, se viene expresando la necesidad de que se produzca una relación entre el compromiso de los Estados de erradicar la pobreza y el principio esencial, y firmemente asentado del orden internacional, relativo al reconocimiento y protección internacional de los derechos humanos. Más aún, como se ha dicho, “muchas de las estrategias de reducción de la pobreza existentes ya presentan características que reflejan las normas internacionales de derechos humanos”³⁸. Es una visión autónoma que va más allá de

³⁶ Cfr., C. M. DÍAZ BARRADO, *Los objetivos de desarrollo sostenible: un principio de naturaleza incierta*, cit.

³⁷ Entre otros, OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004. También: UNDP, *Poverty Reduction and Human Rights: A Practice Note*, June 2003; T. O’NEIL, (edit.), “Human Rights and Poverty Reduction: Realities, Controversies and Strategies”. *An ODI Meeting Series*, March, 2006; y L. MEILLAN, “Les droits de la personne humaine et la lutte contre la pauvreté au sein des Nations Unies: Quel rôle pour le philosophe?” en *Ethical and human rights dimensions of poverty: Towards a new paradigm in the fight against poverty*, *Jurist Seminar*, Sao Paulo, 2003, Unesco Poverty Project, 2004.

³⁸ OACDH, *Los derechos humanos*, cit., p. 2.

los aspectos y contornos que definen las dimensiones social y humana del principio de desarrollo sostenible. Instaurar plenamente esta relación, desde la perspectiva normativa, no es, sin embargo, nada fácil y, menos aún, lograr que se articulen mecanismos que permitieran reconocer derechos a los pobres y establecer, desde las normas que protegen los derechos humanos, obligaciones precisas en relación con la erradicación de la pobreza. Se deben medir cabalmente las consecuencias de esta relación y, como se ha indicado, tener muy en cuenta que “no se debe dar una importancia exagerada a la nueva orientación representada por la introducción de un enfoque de derechos humanos con respecto a la reducción de la pobreza”; aunque, sin duda, “la aplicación ponderada y coherente de los derechos humanos a la reducción de la pobreza refuerza algunas de las características existentes de las estrategias de lucha contra la pobreza”³⁹. En todo caso, las estrategias y políticas de la lucha contra la pobreza no pueden prescindir del marco normativo que ofrece la comunidad internacional en materia de derechos humanos pero no está decidida la articulación y convergencia de estas dos realidades.

Con independencia, no obstante, del vínculo que finalmente se establezca entre pobreza y derechos humanos, resulta nítido que el fin de la pobreza no se logrará si, al mismo tiempo, no se garantizan ciertos derechos reconocidos ampliamente por el ordenamiento jurídico internacional y plenamente asentados en éste. En verdad, “la eliminación de la extrema pobreza no es una cuestión de caridad, sino una cuestión urgente de derechos humanos. Los Estados tienen la obligación jurídica de hacer efectivos los derechos humanos para todos, priorizando los más vulnerables, en particular los que viven en condiciones de extrema pobreza”⁴⁰. Hacer realidad esta afirmación, desde la óptica normativa, implica que se produzcan cambios en el ordenamiento internacional y, en particular, en el sector concerniente al respeto de los derechos humanos. En otros términos, las normas actuales en materia de derechos humanos no están orientadas al reconocimiento de derechos y a la imposición de obligaciones en supuestos de pobreza y no reconocen *al pobre* como titular específico de derechos. Más aún, la pobreza no está directamente en el foco de atención de la normativa sobre derechos humanos adoptada en el orden internacional.

³⁹ OACDH, *Los derechos humanos*, cit., pp. 2 y 3.

⁴⁰ Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina Alto Comisionado, Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>.

Sin embargo, lucha contra la pobreza y derechos humanos son dos realidades muy cercanas y, con seguridad, no se podría erradicar la pobreza sin el debido respeto a los derechos humanos, en particular, los derechos de contenido social. El Secretario general de Naciones Unidas, señalaba esta vinculación al decir que “el año 2015 ofrece una oportunidad única para que los dirigentes mundiales y las personas pongan fin a la pobreza y transformen el mundo a fin de atender mejor las necesidades humanas y la necesidad de transformación económica protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y garantizando la paz y el disfrute efectivo de los derechos humanos”⁴¹. Esta vinculación queda reflejada, incluso, en la afirmación de que las situaciones de pobreza suponen la expresión de violaciones de los derechos humanos.

Por esto, la obligación genérica que pesa sobre los Estados de erradicar la pobreza se debe traducir en obligaciones específicas en el campo de los derechos humanos tanto para transformar los casos de pobreza como, asimismo, para impedir que se produzcan violaciones de normas en materia de derechos humanos. En el fondo, “la pobreza es en sí misma un problema de derechos humanos urgente. A la vez causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, es una condición que conduce a otras violaciones. La extrema pobreza se caracteriza por vulneraciones múltiples e interconexas de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad”⁴². Más aún, los supuestos de extrema pobreza supondrían una expresión de violación grave de los derechos humanos⁴³.

El enfoque relativo a la erradicación de la pobreza que incorpora a los derechos humanos no garantiza que la pobreza forme parte del marco normativo propio de estos derechos ni, tampoco, asegura que la comunidad internacional y, en particular, los Estados estén dispuestos a elaborar y adoptar normas jurídicas precisas y diferenciadas relativas a los derechos de los

⁴¹ *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015, A/69/700.*

⁴² Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores cit.*, p. 2.

⁴³ A. SENGUPTA, A., “L’extrême pauvreté en tant que violation des droits de l’homme”, *Service de lutte contre la pauvreté cit.*, pp. 23-38. Lo que queda claro, en todo caso, y como se ha dicho, es que “(...) la pobreza constituye una denegación o falta de cumplimiento de los derechos humanos”, que tan sólo podemos subsanar mediante una aplicación cabal de la normas que reconocen estos derechos, OACDH, *Los derechos humanos*, cit, p. 5.

pobres⁴⁴ y, por ende, las obligaciones que se asumen para acabar con la pobreza. Una cosa es que la visión de la pobreza, desde la perspectiva de los derechos humanos, permita contemplar el marco normativo de estos derechos y otra cosa muy distinta es que la pobreza forme parte indispensable del conjunto de normas sobre derechos humanos adoptadas en el seno de la comunidad internacional y, sobre todo, que se hayan previsto y preceptuado normas específicas en la lucha contra la pobreza en el sector concerniente a los derechos humanos. El contenido práctico de la vinculación entre pobreza y derechos humanos está por determinar.

Ahora bien, cabría encuadrar la relación entre pobreza y derechos humanos mediante dos opciones que serían distintas pero complementarias y que, a la postre, tienden a hacer efectivos los derechos de los pobres y a imponer obligaciones que coadyuvarían a reducir y poner término a la pobreza. En esencia, la voluntad de insertar la pobreza en el marco normativo de los derechos humanos no debería tener otra finalidad que conceder derechos a los pobres o, en términos más vigorosos, “un enfoque de derechos humanos con respecto a la pobreza concierne a la concesión de poder a los pobres”⁴⁵. Estas dos opciones podemos explicitarlas del siguiente modo:

Por un lado, reforzando el reconocimiento y protección de determinados derechos se podría contribuir, de manera decisiva, a la erradicación de la pobreza, sin necesidad de que se elaborasen normas específicas en esta materia. En realidad, la pobreza repercute de tal modo en el ser humano, y le afecta de manera tan grave, que habría que cumplir todo un conjunto de derechos, de distinta naturaleza y alcance, con el fin de poner fin a la pobreza. Es cierto: “aunque sólo algunos derechos humanos pueden formar parte de una definición de la pobreza basada en los derechos humanos, un conjunto mucho más amplio de derechos puede ser fundamental en cualquier enunciado sobre la pobreza e indispensable en la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza”⁴⁶. No se puede negar que la efectividad de los derechos de contenido social contribuiría, sobremanera, a acabar con la pobreza y hacer efectivos los derechos que corresponden a los pobres. Por lo menos, el conjunto de medidas y disposiciones que se deben adoptar para erradicar

⁴⁴ SOCIAL WATCH INFORME, “El derecho a no ser pobre: situación de la lucha contra la desigualdad en tiempos de crisis 2008”, Sexto informe anual de la plataforma 2015 y más, Anuario, 2008, <http://www.global.net/iepala/global/fichas/ficha.php?entidad=Textos&id=6406&opcion=documento>.

⁴⁵ OACDH, *Los derechos humanos*, cit., p. 14.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 13.

la pobreza suponen hacer efectivos derechos de contenido social. Este es el caso de los sistemas y medidas de protección social, y de los derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, a los que se refiere la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴⁷.

Un cúmulo de derechos, de todo tipo, se ven afectados en los supuestos de reducción y erradicación de la pobreza pero no todos contribuyen de la misma manera a poner término a esta lacra que está presente en la comunidad internacional. Desde la óptica normativa, no es preciso un cumplimiento completo de todos los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico internacional para acabar con la pobreza sino, sobre todo, asegurar la ejecución de aquellas normas que contienen derechos básicamente de contenido social y que imponen, a este respecto, obligaciones a los Estados. Como se ha dicho, “el principio de la indivisibilidad de los derechos humanos no exige que la pobreza se defina por referencia a todos los derechos establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos”, aunque es verdad que “sí exige una estrategia global para abordar la pobreza”⁴⁸.

La consecuencia más inmediata es que la erradicación de la pobreza va de la mano del reconocimiento y protección, básicamente, de los derechos de contenido social y que, por lo tanto, el cumplimiento o incumplimiento de los derechos de este tipo repercuten, de manera muy directa, en los índices de pobreza. Se ha expresado, con toda claridad, que “los Estados tienen la obligación inmediata de adoptar medidas para hacer plenamente efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, y la normativa de derechos humanos exige que en todo momento se garanticen por lo menos los niveles esenciales mínimos de todos los derechos”. Más aún, “(...) en todo momento, los Estados deben poder demostrar que han adoptado medidas concretas para combatir la pobreza y probar que lo han hecho hasta el máximo de los recursos de que disponen (...)”⁴⁹. La pobreza se combate, pues, con la aplicación efectiva de las normas que reconocen y protegen los derechos humanos, en particular, de contenido económico y social.

La comunidad internacional ha avanzado en la adopción de normas que reconocen y protegen los derechos de contenido social pero nos enfrentamos, todavía, a la dificultad de hacer efectivos estos derechos. La práctica in-

⁴⁷ Ver las posiciones de F. JIMENEZ GARCIA, *El fin de la pobreza ¿un objetivo realizable?* cit.

⁴⁸ OACDH, *Los derechos humanos*, cit., p. 11.

⁴⁹ Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores*, cit., p. 13.

ternacional nos pone de manifiesto que el cumplimiento efectivo de este tipo de derechos sigue en entredicho y que no se disponen, ni mucho menos, de mecanismos eficaces que aseguren la realización de las normas que recogen derechos de contenido económico, social y cultural. La tarea pendiente, en materia de derechos humanos, y una de las principales, no es otra que avanzar, de manera intensa, no tanto en la proclamación de los derechos sociales sino, sobre todo, en la instauración de fórmulas y mecanismos que aseguren el goce y disfrute de estos derechos⁵⁰.

Lo que se ha dicho, con carácter general y en referencia a todo tipo de derechos, es decir, que “a pesar de la expansión que presentan los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos, no han alcanzado aún el desarrollo que requieren para actuar como instrumentos idóneos de protección de los derechos (...)”⁵¹, se puede predicar, de manera rigurosa, por lo que se refiere a los derechos de contenido económico y social. Por esto, resulta más difícil apuntalar la erradicación de la pobreza en la medida en que ésta está estrechamente vinculada a derechos cuyo ejercicio no está plenamente garantizado.

Por otro lado, se podría optar por adoptar *normas específicas* que estuvieran destinadas, desde la concepción de los derechos humanos, a poner fin a la pobreza. Esto implicaría, sobre todo, definir la pobreza en el marco normativo de los derechos humanos con la finalidad básica de establecer un catálogo de derechos que correspondería a los pobres; e implantar los mecanismos de control para asegurar el cumplimiento de esas normas y, asimismo, las eventuales sanciones en los supuestos de incumplimiento. Una tarea compleja e ingente que precisaría de una decidida voluntad por parte de los Estados. La obligación genérica de erradicar la pobreza debería dotarse, entonces, de contenido y de herramientas de aplicación. La cuestión central es, no obstante, si resulta necesario y útil abordar un marco específico de lucha contra la pobreza mediante normas particulares relativas a los derechos humanos. Un verdadero laberinto que habría que despejar y “sortear”.

Si la pobreza supone, siempre, la violación de derechos fundamentales, erradicar la pobreza precisa de un cierto marco normativo, también propio

⁵⁰ Muy interesante el trabajo de F. JIMÉNEZ GARCÍA, “La protección internacional de los derechos sociales y económicos. Avances recientes; técnicas de aplicación y propuestas de reforma constitucional”, *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 25, 2015, pp. 29-59.

⁵¹ C. V. DE ROUX; y J.C. RAMÍREZ (eds.), *Derechos económicos, sociales y culturales, economía y democracia*, Naciones Unidas, CEPAL, Bogotá, diciembre de 2004, p. 21.

y peculiar, a no ser que se estimen suficientes las normas sobre derechos humanos ya existentes, cuya plena aplicación traería consigo la eliminación de la pobreza. No parece que la comunidad internacional esté empeñada en esta labor. A lo sumo, se ha adoptado una perspectiva de derechos humanos en la implantación de estrategias y políticas que combatan la pobreza. En pocas palabras, no se ha expresado la voluntad de abordar la pobreza, con carácter específico, incorporando al ordenamiento jurídico internacional normas y obligaciones que, desde los derechos humanos, reconozcan determinados derechos a los pobres e impongan obligaciones precisas a los Estados. El Derecho Internacional de los Derechos Humanos carece, por lo tanto, de una normativa específica, detallada y pormenorizada en esta materia.

En resumen, se entiende que la perspectiva de los derechos humanos es la que, junto con otras ópticas como la del desarrollo, puede conducir a poner fin a la pobreza. Por lo menos, “el enfoque basado en los derechos humanos proporciona un marco para erradicar la extrema pobreza a largo plazo partiendo del reconocimiento de las personas que viven en ella como titulares de derechos”⁵². Pero, como veremos, sólo se aporta un enfoque de derechos humanos. Faltaría la elaboración de normas más precisas sobre la pobreza con significado y alcance particulares.

6. EL CONTENIDO BASICO DE LA OBLIGACIÓN DE ACABAR CON LA POBREZA, EN PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

La conformación progresiva de una norma de la que dimana la obligación de poner fin a la pobreza, por muy genérica que sea, se está produciendo en el ordenamiento jurídico internacional. El compromiso político, reiterado y constante de poner fin a la pobreza, en todas sus formas y dimensiones, no sólo ha sido acogido en la práctica internacional sino, también, está provocando el surgimiento de algunas indicaciones normativas. Como decimos, el fin de la pobreza se puede situar, también, en el marco normativo propio de los derechos humanos aunque ello no suponga, en modo alguno, la elaboración de un grupo de normas y de obligaciones específicas a este respecto. En todo caso, como se ha dicho, “existe un importante valor añadido si se hace

⁵² http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf, p. 3.

referencia a un marco de derechos humanos de las políticas de lucha contra la pobreza”⁵³.

El instrumento más elaborado en el que la pobreza se asocia, con nitidez, a las cuestiones concernientes a los derechos humanos es, sin duda la Resolución 21/11, adoptada por la CDE, en 2012, que contiene los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos. La mera lectura de este instrumento nos revela que, por un lado, se precisa un enfoque de derechos humanos para acabar, definitivamente, con la pobreza y, por otro lado, para sentar las bases de una normativa propia en esta materia. En esta línea, el reconocimiento y respeto de los derechos de contenido económico y social resultan fundamentales. Por lo menos, la Resolución 21/11 es un instrumento muy útil para combatir la pobreza y, sobre todo, para ir conformando un marco conceptual y normativo en el que se puedan hacer efectivas las disposiciones y medidas que se determinen para derrotar a la pobreza. Quizá, supone el primer paso firme en el camino que conduzca a la adopción de un instrumento, de carácter vinculante, en el que se contemplen los derechos de los pobres, las obligaciones de los Estados y algunos mecanismos de control y garantía. Por ahora, estos Principios Rectores se conciben con un sentido práctico y están destinados, básicamente, a que los Estados adopten decisiones, sobre todo, en el plano interno que lleven, irremediamente, al respeto de los derechos humanos cuando se enfrenten a situaciones de pobreza. Desde el respeto de los derechos humanos la erradicación de la pobreza es posible, aunque un instrumento así no sea suficiente para afirmar que disponemos de normas precisas en materia de pobreza.

La obligación general de acabar con la pobreza debe tener, por lo tanto, un contenido y puede lograrlo, indudablemente, desde la óptica de las normas que regulan el reconocimiento y la protección de los derechos humanos. Por ello, conviene examinar los componentes esenciales de esa eventual obligación, a la luz de lo acordado en los Principios Rectores. En el fondo, porque prestan la oportunidad de apreciar el marco normativo en el que la obligación general podría adquirir pleno sentido y, también, los aspectos centrales del debate.

En primer lugar, no es fácil, como dijimos, ofrecer una definición de pobreza o, al menos, no se cuenta con una definición que sea ampliamente

⁵³ Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/7/15, 28 de febrero de 2008, p.11, párr. 41.

te aceptada por la comunidad internacional. Es verdad, como se ha dicho, que “en el sistema internacional existen declaraciones de diferentes ámbitos y organismos. Sin embargo, no se cuenta con una definición consensuada, exhaustiva y comprensiva de la pobreza que implique un compromiso vinculante”⁵⁴. La Resolución 21/11 tampoco nos aporta una definición propia de pobreza, pero se remite a la labor realizada por el CDESC y hace suya la posición del Comité. Además, enriquece esta definición con la que se aporta en el Informe del Experto independiente encargado de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Arjun Sengupta, en el que se facilita “una definición de trabajo de la pobreza como una combinación de escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”⁵⁵. Se incorpora, en este sentido, el contenido del Anexo III del Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy, en 1996⁵⁶.

La aproximación entre derechos humanos y pobreza se ha hecho, hasta ahora, con base en una específica manifestación de la pobreza, es decir, *la pobreza extrema*, con independencia de que, en los Principios Rectores, se utilicen indistintamente ambos términos. La idea central es, muy posiblemente, poner fin a las situaciones de pobreza más graves y de mayor envergadura. En esencia, se podría suscribir que “aquel cúmulo de precariedades o de carencias, en la salud, la educación, el hábitat, la participación, etc., cuya persistencia atormenta la vida de quienes padecen la miseria, en el lenguaje jurídico corriente tienen un nombre preciso y bien definido: negación absoluta de los derechos humanos más elementales”⁵⁷. Esto sería, sin duda, un supuesto de pobreza extrema.

En segundo lugar, la elaboración de un marco normativo propio para erradicar la pobreza, en perspectiva de derechos humanos, aconsejaría la adopción tanto de una Declaración como, con posterioridad, de un instrumento de naturaleza vinculante. En todo caso, se debería contar con un instrumento autónomo y preciso en el que se recogiese el contenido básico de la obligación de erradicar la pobreza. Los Principios Rectores *no tienen en sí un valor vinculante*. A lo más, suponen una traducción jurídica de normas

⁵⁴ “El derecho a no ser pobre. La pobreza como violación de los derechos humanos”, en *Serie Cuadernos Ocasionales*, Karina Batthyány (coord.), Montevideo, 2006, p. 10.

⁵⁵ A/HRC/7/15, 28 de febrero de 2008, en particular, pp. 7-9.

⁵⁶ E/CN.4/Sub.2/1996/13, 28 de junio de 1996, p. 58.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 36.

que están destinadas a erradicar la pobreza. Estos Principios recogen indicaciones, orientaciones, principios y normas que imponen obligaciones a los Estados en materia de derechos humanos, plenamente vigentes, y cuya aplicación efectiva traería consigo la erradicación de la pobreza. Muchas de la indicaciones que se contienen, incorporan normas que, de por sí, tienen carácter vinculante⁵⁸. La ausencia de un valor vinculante *per se* no menoscaba, sin embargo, el extraordinario valor de estos Principios Rectores pero, en ningún caso, puede ser el instrumento por excelencia que se ocupe del conjunto de los derechos y obligaciones que corresponden a los pobres.

La adopción de los Principios Rectores lo que hace es reforzar el contexto normativo en que se ejecutan las normas sobre derechos humanos en materia de pobreza. En otras palabras, “las disposiciones de la normativa internacional de derechos humanos exigen a los Estados que no olviden sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos cuando formulen y apliquen políticas que afecten a las personas que viven en la pobreza”⁵⁹. Se trataría, pues, de aplicar, de manera cotidiana, las normas en materia de derechos humanos, pero con la advertencia de que la puesta en marcha de programas, políticas y estrategias, tenga muy en cuenta la situación de las personas que viven en la pobreza. En el fondo, esto supone insertar las normas de derechos humanos en las políticas de los Estados destinadas a erradicar la pobreza.

Más aún, los Principios Rectores señalan orientaciones, guías de conducta, directrices, comportamientos y acciones destinados a hacer efectivas las normas en materia de derechos humanos en los casos de pobreza⁶⁰. Por lo

⁵⁸ Se ha dicho que “basados en las normas y principios internacionales de derechos humanos, los Principios Rectores ofrecen por primera vez directrices normativas mundiales que se centran específicamente en los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza. Tienen por objeto servir de herramienta práctica para que los encargados de la formulación de políticas puedan asegurar que las políticas públicas (incluidos los esfuerzos de erradicación de la pobreza) lleguen a los miembros más pobres de la sociedad, respeten y hagan cumplir sus derechos, y tengan en cuenta los importantes obstáculos sociales, culturales, económicos y estructurales que impiden a las personas que viven en la pobreza disfrutar de los derechos humanos”, Naciones Unidas. Derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado, <http://www.ohchr.org/SP/Issues/poverty/Pages/DGPIIntroduction.aspx>.

⁵⁹ Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores*, cit. p. 3.

⁶⁰ Se nos dice, con toda claridad, que el objetivo es “ofrecer orientación sobre la forma de aplicar las normas de derechos humanos en los esfuerzos por combatir la pobreza. Están concebidos como un instrumento para diseñar y aplicar políticas de reducción y erradica-

tanto, se limitan a servir de cauce para que las obligaciones de los Estados en el campo de los derechos humanos, ya asumidas, penetren en los programas y en las políticas dirigidas a la erradicación de la pobreza. La situación de pobreza no se genera de modo casual sino que es el resultado de las políticas de los Estados. En efecto, "la pobreza extrema no es inevitable. Es, al menos en parte, una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos"⁶¹. Los Estados deben, en consecuencia, asumir comportamientos activos que eliminen la pobreza y abstenerse de comportamientos que entrañen más pobreza o que la propicien.

En tercer lugar, la lucha contra la pobreza incorpora derechos de todo tipo. Se entiende que sólo con el cumplimiento del conjunto de las normas internacionales de derechos humanos se podría combatir la pobreza en todas sus formas y manifestaciones. No es incompatible, sin embargo, afirmar que los derechos de contenido económico y social ocupan un lugar destacado en la lucha contra la pobreza. Esto se puede observar en el listado de derechos específicos que se enumeran en los Principios Rectores. Junto a derechos de claro contenido civil y político, como es el caso del derecho a la vida y a la integridad física, los derechos a la libertad y la seguridad de las personas, el derecho a igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivos, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica o el derecho a la vida privada y a la protección del domicilio y la familia⁶², se pone el acento en derechos de un marcado significado social entre los que podríamos mencionar, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a una alimentación y nutrición adecuadas, el derecho al agua y el saneamiento, el derecho a una vivienda adecuada, seguridad de la tenencia y prohibición del desalojo forzoso, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho al trabajo y derechos en el trabajo, el derecho a la seguridad social, y el derecho a la educación⁶³. Lo que sucede, en verdad, es que, por una parte, los derechos civiles y políticos se formulan en términos que se refieren a situaciones de vulnerabilidad derivadas de la pobreza y, por otra parte, se pone el énfasis en el con-

ción de la pobreza, y como una guía para lograr el respeto, la protección y el ejercicio de los derechos de las personas que viven en la extrema pobreza en todos los ámbitos de la política pública", *ibid.*, p. 4.

⁶¹ Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores*, cit. p. 2.

⁶² A/HRC/21/39, párrs. 62 ss.

⁶³ *Ibid.*, párrs. 73 ss.

tenido de los derechos sociales, cuyo cumplimiento es, con profundidad, el que puede poner término a la pobreza.

Por último, la pobreza es más habitual en relación con ciertos grupos humanos que, por razones de diverso tipo, se ven más afectados y llegan a sufrir, con mayor intensidad, los efectos de la pobreza. Así, identifican los principales grupos humanos que, estando en situación diferenciada o de vulnerabilidad, se ven más expuestos a los supuestos de pobreza. Se nos recuerda, con acierto, que “las mujeres suelen tropezar con mayores dificultades para obtener acceso a ingresos, bienes y servicios, y son particularmente vulnerables a la extrema pobreza, al igual que otros grupos, tales como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los migrantes, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, las minorías, las personas que viven con el VIH/SIDA y los pueblos indígenas”⁶⁴.

Los Principios Rectores hacen mención a estos grupos de personas en diversos apartados de la Resolución. Efectivamente, podemos observar cómo se van mencionando, en una u otra ocasión, a algunos de los grupos mencionados que resultan especialmente vulnerables en situación de pobreza⁶⁵. Queda establecida, por ello, la especial preocupación por aquellos grupos humanos que, siendo vulnerables, se pueden ver singularmente dañados por la pobreza. La principal cuestión a dilucidar es si, a efectos jurídicos, *los pobres* deben ser estimados como *un grupo vulnerable*⁶⁶ y, por lo tanto, les corresponda una especial y específica protección. En ello no penetran los Principios Rectores, Esto traería consigo la posibilidad de adopción de instrumentos jurídicos propios, en los que se incorporasen normas que reconociesen derechos a los pobres y que impusieran obligaciones. Como decimos,

⁶⁴ Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores cit.* p. 3.

⁶⁵ No obstante, los Principios Rectores hacen más hincapié tanto en el principio de igualdad entre hombres y mujeres, con el fin de proteger los derechos de la mujer frente a la pobreza, como en la protección de los niños, en cuanto grupo vulnerable específico que sufre, con intensidad, los efectos de la pobreza. Como se dice, “las mujeres representan una parte desproporcionada de la población pobre, debido a las formas multifacéticas y acumulativas de discriminación que deben soportar” y, por lo demás, “dado que la mayoría de los que viven en la pobreza son niños, y que la pobreza en la infancia es una causa básica de pobreza en la vida adulta, los derechos de los niños deben tener prioridad”, *Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Los Principios Rectores, cit.*, pp. 6 y 8.

⁶⁶ P. TRINIDAD NUÑEZ, “La evolución en la protección de la vulnerabilidad por el derecho internacional de los derechos humanos”, *Revista Española de Relaciones Internacionales*, núm. 4, 2012.

los Principios Rectores no resuelven esta cuestión ni de su lectura cabe extraer la conclusión de que los pobres deban ser considerados como un grupo vulnerable ni que, por lo tanto, los pobres tengan esta condición jurídica. Lo más que se indica es que la situación de pobreza genera exclusión y discriminación y que ello afecta, sobremanera, a los grupos vulnerables⁶⁷. En pocas palabras, la pobreza se concibe como una condición de vulnerabilidad de un determinado grupo humano lo que no significa que se reconozca, jurídicamente, el grupo humano de los pobres como grupo vulnerable. Lo que se reconoce, hasta ahora, es que la vulnerabilidad se intensifica en situaciones de pobreza⁶⁸. Con seguridad, esta cuestión merece estudios ulteriores.

En definitiva, la práctica revela que la lucha contra la pobreza está encontrando caminos a través de los cuales los Estados pueden ir asumiendo obligaciones destinadas a poner fin a esta lacra. El cumplimiento de los derechos humanos, reconocidos y asentados en el ordenamiento jurídico internacional, es *la vía principal* para que los Estados y el resto de los actores de la sociedad internacional⁶⁹ pongan fin a la pobreza.

7. CONSIDERACIONES FINALES

La erradicación de la pobreza es el primero y primordial de los ODS y todo está listo para que, antes de 2030, se ponga fin a la pobreza y al hambre en todo el mundo. Para lograrlo, se están adoptando todo tipo de medidas, entre las que debemos incluir, también, aquellas que tienen una naturaleza jurídica. Los instrumentos sobre desarrollo sostenible incorporan, por regla general, compromisos políticos de los Estados pero, al mismo tiempo, sientan las bases para que esos compromisos se traduzcan en obligaciones de naturaleza jurídica.

⁶⁷ En particular, “las personas que viven en la pobreza sufren a menudo desventajas y discriminación basadas en la raza, el sexo, la edad, la etnia, la religión, el idioma y otras condiciones”, Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores*, cit., p. 3.

⁶⁸ J. F. BELTRÃO, y otros (coord.) *Manual de Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables*. Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, p. 159.

⁶⁹ También se incide en los Principios Rectores en el papel de las Empresas que no sólo deben ser controladas por los Estados en el cumplimiento de estos Principios sino que, además, “las empresas deben contraer el compromiso de política claro de respetar los derechos humanos, incluidos los de las personas que viven en la pobreza”, Naciones Unidas. Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. *Los Principios Rectores*, cit., p. 37.

Pero la pobreza debe ser atacada desde todos los frentes y utilizando cuantos medios sean posibles. También adoptar la perspectiva de los derechos humanos en orden a poner fin a la pobreza. El entorno de la comunidad internacional actual es propicio para ello. El reconocimiento de valores y la instauración de principios “constitucionales” coadyuvan a que se consiga el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo. Sólo es posible concebir el desarrollo con la eliminación de la pobreza. Es necesario erradicar la pobreza mediante la aplicación efectiva de *los derechos humanos*.

El combate contra la pobreza debe encontrar reflejo, por lo tanto, en algunos de los principios “estructurales” del orden internacional. La noción de desarrollo sostenible ha acogido entre sus componentes, tradicionalmente, la erradicación de la pobreza. Numerosos instrumentos adoptados en el marco de la afirmación del desarrollo sostenible así lo atestiguan. La cristalización de un principio esencial del orden internacional relativo al desarrollo sostenible daría mucho vigor al objetivo de acabar con la pobreza y, lo que es más importante aún, podría ser el detonante de la adopción de normas que estableciesen obligaciones precisas en la lucha contra la pobreza. Los Estados están obligados a poner fin a la pobreza y ello dimana de una norma general que impone obligaciones de carácter general. Pero, más allá, es difícil sostener otras obligaciones más concretas en esta línea. La instauración de una norma que imponga obligaciones particulares en la lucha contra la pobreza necesita la cristalización, al menos en el ámbito consuetudinario, de un principio “estructural” sobre desarrollo sostenible. Este principio dispone de una dimensión social y, quizá, de una dimensión humana que podrían dar contenido a la vinculación entre pobreza y derechos humanos.

Más allá, la práctica internacional revela que los Estados han optado, también, porque la lucha contra la pobreza se haga desde un enfoque integral del respeto a los derechos humanos. El cumplimiento efectivo de las normas sobre derechos humanos, aprobadas por la comunidad internacional, traería consigo la eliminación total de la pobreza. Las situaciones de pobreza propician y facilitan violaciones de los derechos humanos y, además, suponen una violación grave de los derechos humanos. Queda confirmado que la erradicación de la pobreza es, ante todo, una cuestión de derechos humanos. No obstante, queda mucho camino por recorrer para salir del laberinto que implica situar a la pobreza, y a los pobres, en el marco normativo propio de los derechos humanos y, sin embargo, no adoptar normas específicas sobre estas situaciones y no reconocer a los pobres como un grupo vulnerable. El

laberinto en el que estamos no tiene, en la actualidad, una salida. El rumbo que se debe seguir está, sin embargo, muy claro. Es preciso incorporar a la pobreza y a los pobres en las normas sobre derechos humanos y considerarlos de manera independiente y autónoma de otras situaciones afines.

CASTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO
Centro de Estudios de Iberoamérica
Universidad Rey Juan Carlos
Edificio Ampliación del Rectorado
Campus de Móstoles
c/Tulipán s/n
Móstoles 28933 Madrid
e-mail: castordiaz1@gmail.com