

ESTRATEGIAS CONTRA LA POBREZA
Y ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL
Jordi Bonet y Mária Rodrigues Bertold (eds.)
ISBN: 979-13-87913-51-9
Madrid, 2025
pp. 255-292

DOI: 10.37417/estrategias-contra-pobreza/09
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

UNA BRÚJULA PARA LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA: EL SISTEMA DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

A COMPASS FOR NATIONAL POVERTY REDUCTION STRATEGIES: THE UN HUMAN RIGHTS SYSTEM

Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ¹

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DEL MARCO CONVENCIONAL UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. 1. La declaración sobre la pobreza del CDESC. 2. Condicionantes derivados de los tratados internacionales de derechos humanos: el artículo 28.2 CDPD. 3. Condicionantes derivados del examen de informes. 4. Condicionantes derivados de las comunicaciones individuales.—III. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DE LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS. 1. Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. 2. Valor jurídico de los Principios Rectores.—IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

No es ninguna novedad afirmar que la relación entre pobreza y derechos humanos es circular: la pobreza (en particular en su forma más extrema) no solo impide el pleno disfrute de los derechos huma-

¹ Profesora agregada de Derecho Internacional Público en la Universitat de Barcelona. (ralija@ub.edu). Todas las páginas web mencionadas han sido consultadas el 1 de mayo de 2024.

nos², sino que es, en sí misma, una violación de derechos humanos³; a su vez, la falta de efectividad de los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales y culturales, se traduce en un incremento de las desigualdades y, en consecuencia, en un aumento del riesgo de pobreza.

Ya en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) recordaba en su preámbulo que el advenimiento de un mundo en que los seres humanos estuvieran «liberados del temor y de la miseria»⁴ se había proclamado como «la aspiración más elevada del hombre». Esta afirmación recogía un sentir que se había hecho patente durante la elaboración de la DUDH: para lograr un mundo en paz, para que hubiera una auténtica democracia en los Estados⁵, era imprescindible acabar con la pobreza. En consecuencia, un texto que aspirara a plasmar en forma de derechos las condiciones esenciales para garantizar la dignidad de todos los seres humanos debía recoger ese objetivo⁶.

² ONU: A/CONF.157/23, «Declaración y Programa de Acción de Viena» (25 de junio de 1993), 12 de julio de 1993, párr. 14.

³ La Declaración de Viena la considera una violación manifiesta y sistemática de los derechos humanos (*ibid.*, párr. 30).

⁴ Tomaba esta fórmula de un discurso del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt al Congreso en enero de 1941. En él, Roosevelt condensaba las razones por las que se estaba luchando la Segunda Guerra Mundial en cuatro libertades esenciales que debían asegurarse en el mundo: libertad de expresión, libertad de credo, ser libres de la miseria (o, dicho de otra forma, «economic understandings which will secure to every nation a healthy peacetime life for its inhabitants») y ser libres del miedo (William A. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*, vol. I (October 1946 to November 1947), Cambridge, Cambridge University Press, 2013, p. lxxiii).

⁵ Por ejemplo, en la propuesta de Carta de Derechos Humanos presentada por la American Federation of Labor se afirmaba que: «No peaceful, democratic, world order can be built on a foundation of fear and famine, on a basis of poverty and pestilence» (en ONU: E/CT.2/2, «Committee on Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations», 20 de agosto de 1946, reproducido en William A. SCHABAS, *op. cit.*, p. 74; en términos similares, *vid. también ibid.*, p. 75).

⁶ Estas ideas no eran nuevas en la escena internacional: ya en 1919 el preámbulo de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) arrancaba diciendo que «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social», una idea que se reproduce en el art. II de la Declaración relativa a los fines y objetivos de la OIT, o Declaración de Filadelfia (1944). Esta Declaración proclamaba a su vez que un principio fundamental sobre el que se asentaba la organización era que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» (art. I.c), recogiendo el espíritu de la Constitución de la OIT. No obstante, durante el proceso de redacción de lo que inicialmente se concibió como una Carta Internacional de Derechos Humanos, no todos los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos veían claro que la cuestión de la pobreza fuera un tema que se debiera abordar en ese contexto. Así, Charles Dukes, de Reino Unido, estimaba que esa materia entraba dentro de las competencias de organismos especializados como la OIT o la FAO (ONU: E/CN.4/SR.8, «Summary Record of the 8th Meeting. Held at Lake Success, New York, on Friday, 31 January 1947», 31 de enero de 1947, p. 2). Otros, como Peng-chun Chang (China), defendían que la fórmula «libres de la miseria» apareciera en el texto, aunque fuera en el preámbulo (ONU: E/CN.4/SR.14, «Summary Record of the 14th Meeting. Held at Lake Success, New York, on Tuesday, 4 February 1947», 5 de febrero de 1947, p. 6). Sobre la necesidad de que la Carta Internacional de Derechos Hu-

Como se hizo evidente en los trabajos preparatorios —tanto en el seno de la Comisión de Derechos Humanos (en adelante, «Comisión DH») como en la Tercera Comisión de la Asamblea General—, conseguirlo pasaba por garantizar derechos económicos y sociales, recogidos en la DUDH en artículos como el 22 (derecho a la seguridad social), el 23 (derecho al trabajo, complementado con el derecho al descanso del artículo 24) o, sobre todo, el 25 (derecho a un nivel de vida adecuado).

Sin embargo, la proclamación del preámbulo no se concretó en un derecho general a la protección contra la pobreza dentro del articulado de la DUDH. Tampoco los Pactos adoptados en 1966 —el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y, de manera especial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)— incluyen disposición alguna con ese contenido. El primer tratado de derechos humanos de ámbito universal que mencionará expresamente la pobreza será la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 1979, cuyo preámbulo llama la atención sobre la particular incidencia de la pobreza sobre las mujeres⁷. Pero habrá que esperar hasta 2006 para encontrar una disposición relativa a la pobreza dentro de un tratado de derechos humanos adoptado en el seno de la ONU: se trata del artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD), que busca romper el círculo vicioso que históricamente ha existido entre la pobreza y la discapacidad⁸. Sobre este precepto se volverá en los próximos apartados, pero se puede adelantar ya que no se trata de una disposición de alcance general que reconozca a todas las personas un derecho a la protección contra la pobreza, inexistente en el marco convencional de derechos humanos de la ONU⁹.

En todo caso, la ausencia de una previsión general con ese contenido no ha sido óbice para que los distintos órganos de derechos humanos establecidos en dicha organización presten atención al fenómeno de la pobreza, básicamente mediante dos estrategias. La primera y más

manos protegiera contra la pobreza, *vid.* también la posición de Michael Klekovkin (República Socialista Soviética de Ucrania) en ONU: E/CN.4/SR.42, «Summary Record of Fortysecond Meeting. Held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 16 December 1947», 16 de diciembre de 1947, p. 16.

⁷ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, preámbulo: «en situaciones de pobreza la mujer tiene un acceso mínimo a la alimentación, la salud, la enseñanza, la capacitación y las oportunidades de empleo, así como a la satisfacción de otras necesidades».

⁸ Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, preámbulo, párr. t): «Destacando el hecho de que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconociendo, a este respecto, la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en las personas con discapacidad».

⁹ A diferencia de lo que ocurre en el Consejo de Europa, donde la Carta Social Europea revisada recoge expresamente un derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30).

general consiste en abordarlo en el marco de los mecanismos de protección de que disponen, aplicando las normas y principios del Derecho internacional de los derechos humanos que les sirven de referencia, y que proyectan en dos direcciones: por un lado, exigiendo que se garantice el pleno disfrute, sin discriminación, de los derechos humanos de las personas que se encuentran en situación de pobreza (en particular pobreza extrema), dado que tal situación viola sus derechos (enfoque reactivo o correctivo); por otro lado, insistiendo en la necesidad de promover, proteger y garantizar los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales, para evitar que la pobreza siga aumentando (enfoque preventivo). La incorporación de este enfoque de derechos humanos —que parte de la premisa de que la pobreza constituye una negación de los derechos que todos los seres humanos tienen reconocidos para poder vivir dignamente y, a su vez, constituye un obstáculo para el pleno disfrute de los derechos humanos¹⁰— se complementa con una segunda estrategia, consistente en la elaboración de criterios específicos que buscan orientar a los Estados sobre cómo incorporar los derechos humanos en el diseño y aplicación de sus políticas públicas de lucha contra la pobreza.

El resultado de estas dos formas de operar es la concreción de una variedad de pautas de comportamiento dirigidas principalmente a los Estados (aunque no solo) que, junto con el artículo 28 CDPD, pueden ser consideradas *a priori* condicionantes regulatorios de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. No obstante, conviene detenerse a analizar con detalle en qué medida los comportamientos prescritos resultan obligatorios para los Estados, ya que se recogen en instrumentos muy diversos, cuyo valor jurídico depende de las competencias y características de los órganos que los producen. Estos atienden a dos grandes tipologías, en función de la forma en que han sido establecidos (en virtud de la potestad para crear órganos subsidiarios prevista en el art. 7 de la Carta de las Naciones Unidas —el Consejo de Derechos Humanos, que en 2006 reemplazó a la Comisión DH, y sus órganos subsidiarios— o mediante los principales tratados internacionales de derechos humanos —los distintos comités que vigilan su aplicación—), que les otorgan rasgos distintivos relevantes a la hora de evaluar el valor jurídico de los documentos que producen.

Comenzando por el Consejo de Derechos Humanos (CDH), cabe recordar que se trata de un órgano intergubernamental restringido, con una composición geográfica equitativa que refleja la diversidad geográfica, socioeconómica y cultural de la sociedad internacional. Esta

¹⁰ Vid. OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York/Ginebra, Naciones Unidas, 2004, pp.9-11; UNDP, *Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note*, junio 2003, disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HRPN_\(poverty\)En.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/HRPN_(poverty)En.pdf), pp. 1-2.

configuración se proyecta tanto en el plano político como en el jurídico. Desde el punto de vista político, determina que los acuerdos necesarios para sacar adelante sus resoluciones necesariamente estén sujetos a la negociación y a la conciliación de intereses diversos, y, por tanto, a cesiones y renunciaciones, de manera que sus indicaciones suelen ser bastante generales en pro del consenso. Asimismo, se debe tener en cuenta el lugar que en el CDH ocupan los Estados menos desarrollados, cuya posición tiende a ser crítica con la actual gobernanza económica global, y que, al contar con la mayoría de los votos, intentan que sus intereses se recojan en las resoluciones, lo que tiene un cierto reflejo en su abordaje de la pobreza¹¹. Desde el punto de vista jurídico, supone que, aunque sus resoluciones tienen un carácter recominatorio, su adopción por consenso puede indicar la existencia de normas y principios propios del Derecho internacional de los derechos humanos que forman parte del Derecho internacional general, o bien sugerir que se encuentran en formación. En consecuencia, los Estados deberían tener en cuenta sus orientaciones sobre cómo aplicar los derechos humanos, aunque no hayan asumido compromisos convencionales, ya que el CDH examina los temas desde la perspectiva del conjunto de las obligaciones jurídicas de los Estados, tomando como punto de partida la DUDH.

En el caso de los órganos establecidos en virtud de lo previsto en los principales tratados de derechos humanos de ámbito universal (denominados «comités»), cuentan con la ventaja de estar integrados por personas expertas que actúan con independencia de los Estados, lo que permite evitar que la protección y promoción de los derechos humanos se diluya en favor de otros intereses. En cambio, sus indicaciones solo alcanzan a los Estados que los han ratificado. Esta limitación admite, sin embargo, una lectura positiva, ya que permite que los comités trabajen sobre casos concretos, lo que, sumado a los conocimientos técnicos de sus integrantes, resulta en directrices de comportamiento mucho más precisas que las propuestas en las resoluciones del CDH.

Pese a estas diferencias en su composición y funcionamiento, se observan criterios compartidos en las indicaciones que, desde hace años, vienen dando a los Estados para orientar su actuación contra la pobreza en el ámbito interno, como se podrá ver en las siguientes páginas, a lo largo de las cuales se pretenden identificar los parámetros que deberían seguir las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza y determinar en qué medida tales parámetros constituyen condicionantes regulatorios para los Estados. Cabe avanzar ya que, aunque partir de un enfoque de derechos humanos requeriría examinar en detalle los crite-

¹¹ Al respecto, *vid.* Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ, «Configurar las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza a partir de la práctica del Consejo de Derechos Humanos de la ONU: más derechos en una gobernanza global diferente», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 40, 2024, pp. 47-90.

rios para determinar cuándo los derechos necesarios para vivir dignamente resultan violados, no es ese el objeto de esta contribución, pues tampoco se dispone del espacio para ello, sino que se busca extraer los elementos mínimos que introducir dicho enfoque requiere tener en cuenta a la hora de diseñar e implementar las estrategias nacionales de reducción de la pobreza. A tal fin, se comenzará examinando el marco convencional universal de derechos humanos (§ 2), que englobará el análisis tanto de los tratados internacionales adoptados en el seno de la ONU como de la práctica de los comités que vigilan su aplicación, y se seguirá con la práctica del CDH (§ 3). Para terminar, se expondrán las conclusiones alcanzadas (§ 4).

II. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DEL MARCO CONVENCIONAL UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

El primer conjunto de condicionantes regulatorios que se examinará es el que se deriva del marco convencional existente en el sistema universal de protección de los derechos humanos, bien como consecuencia de provisiones específicas en los tratados (el caso del art. 28.1 CDPD), bien como resultado de la práctica de los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de los tratados —con especial atención al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC), aunque también se hará referencia a otros órganos cuando sea oportuno—. En relación con este segundo aspecto, cabe señalar que, a falta de referencias expresas a la pobreza en el PIDESC, el CDESC se ha servido de uno de sus métodos de trabajo —las declaraciones sobre temas sustantivos— para abordar de manera más específica este tema. Además, los comités creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU¹² cuentan con diversos mecanismos de protección previstos en el mismo texto del tratado o en protocolos adoptados con posterioridad. Por lo que al CDESC respecta, el art. 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece la obligación de los Estados de presentar periódicamente informes sobre las medidas adoptadas y los avances realizados en relación con los derechos recogidos en el tratado. A esto se suman los mecanismos previstos en su Protocolo

¹² Esto es, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité contra la Tortura; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares; el Comité sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, y el Comité contra la Desaparición Forzada.

facultativo¹³, es decir, las comunicaciones individuales, las comunicaciones interestatales y las investigaciones de oficio. A los efectos de este estudio, se excluye el análisis de los dos últimos, ya que hasta la fecha no han sido utilizados por el CDESC.

En cuanto al examen de informes y de comunicaciones individuales, hay que tener presente que son dos mecanismos con finalidades diferentes. Así, mientras que el primero está orientado al seguimiento del grado de observancia de las obligaciones convencionales por parte de los Estados, con el fin de ayudarlos a cumplirlas mediante la indicación de recomendaciones, el segundo es un mecanismo de control del cumplimiento, de manera que el CDESC evalúa en cada supuesto concreto si se ha producido una violación de las disposiciones del PIDESC y, de ser el caso, indica las medidas de reparación que procedan. Por estas dos vías puede orientar el comportamiento de los Estados para que incorporen el enfoque de derechos humanos en sus políticas públicas de lucha contra la pobreza, si bien los efectos jurídicos en uno y otro caso difieren.

Para abordar estos aspectos, se ha optado por seguir la cronología en la progresiva definición de parámetros regulatorios a considerar por los Estados al diseñar e implementar sus estrategias nacionales de reducción de la pobreza, y combinarla con su aplicación en la práctica. De ahí que se comience con el examen de la declaración sobre la pobreza adoptada en 2001 por el CDESC (§ 2.1), al que seguirá una referencia a las previsiones convencionales, que girará en torno al artículo 28.2 CDPD, dada su excepcionalidad (§ 2.2), tras lo cual se entrará en el análisis de los criterios que se deducen del examen de los informes periódicos (§ 2.3) y del procedimiento de comunicaciones individuales (§ 2.4).

1. La declaración sobre la pobreza del CDESC

La necesidad de abordar el fenómeno de la pobreza aun en ausencia de previsiones convencionales generales hizo que el CDESC recurriera a uno de sus métodos de trabajo, la adopción de declaraciones, para establecer directrices generales en relación con el tratamiento de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos. Así, en 2001 aprobó una declaración sobre la pobreza y el PIDESC (en adelante, «declaración de 2001»), cuyo objetivo era «promover la integración de los derechos humanos en las políticas encaminadas a erradicar la pobreza al esbozar la manera en que los derechos humanos en general y el Pacto en particular pueden potenciar a los pobres y mejorar las estrategias de lucha contra

¹³ AGNU: A/RES/63/117, «Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 10 de diciembre de 2008, Anexo.

la pobreza»¹⁴. Esta declaración no pretendía «formular un programa ni un plan de acción detallado para combatir la pobreza», sino «definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional»¹⁵. Pese a esa ausencia de detalle sobre las medidas que se deberían adoptar, se trata de un documento valioso por varias razones.

En primer lugar, proporciona una definición de *pobreza* que renuncia a fijar umbrales cuantitativos¹⁶ para, en su lugar, basarse en criterios cualitativos. Así, la define como «una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales»¹⁷. De esta forma, pone de relieve cómo la pobreza afecta a la dignidad humana, a la vez que subraya su incidencia negativa sobre el disfrute no solo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también sobre los derechos civiles y políticos, resaltando así la multidimensionalidad del fenómeno y la interdependencia de los derechos humanos¹⁸. Esta definición ha sido posteriormente asumida por otros órganos de derechos humanos dentro de la ONU¹⁹, por lo que se puede afirmar que se ha convertido en la definición de *pobreza* vigente en el sistema universal de protección de los derechos humanos.

En segundo lugar, sistematiza varias normas esenciales que se derivan del Derecho internacional de los derechos humanos que deben ser tenidas en cuenta en las estrategias de lucha contra la pobreza, en concreto:

- La vigencia de varios principios básicos, como son la indivisibilidad de los derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, y la participación de las personas en situación de pobreza²⁰.
- La obligación mínima para los Estados Partes, derivada del PIDESC, de «asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esen-

¹⁴ CDESC: E/C.12/2001/10, «Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001», 10 de mayo de 2001, párr. 3.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Sobre las confusiones que estos umbrales pueden provocar a la hora de definir la pobreza, vid. Jordi BONET PÉREZ, «La pobreza como vector de inseguridad global e interna: una aproximación regulatoria», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 8, núm. 2, 2022, pp. 1-21, en pp. 4-5.

¹⁷ CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 8.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Vid. infra* apdo. 3.1.

²⁰ CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párrs. 9-11.

ciales de cada uno de los derechos»²¹, una obligación inderogable²² que constituye un límite a la previsión convencional de que la realización de los derechos que el PIDESC recoge está sujeta a la disponibilidad de recursos y puede ser progresiva (art. 2.1). Dar cumplimiento a tales obligaciones esenciales es fundamental en las estrategias de lucha contra la pobreza, y no hacerlo supone un incumplimiento de las disposiciones del PIDESC, aunque las obligaciones estatales no terminan ahí, sino que, una vez garantizados esos mínimos, persiste la obligación «de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto»²³.

- La existencia de responsabilidades (tanto en el sentido estricto de responsabilidad internacional —*responsibility*— como en el de rendición de cuentas —*accountability*—) en el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos como correlato al reconocimiento de derechos a las personas en situación de pobreza. Si bien los Estados son jurídicamente los responsables últimos del cumplimiento de las disposiciones del PIDESC, ello no excluye que otros actores también tengan responsabilidades en la lucha contra la pobreza y deban rendir cuentas de su comportamiento²⁴ y, a tal fin, el Estado debe habilitar mecanismos de rendición de cuentas «accesibles, transparentes y eficaces»²⁵.

En tercer y último lugar, pese a tratarse de una mera declaración²⁶ sobre una materia no prevista expresamente en el PIDESC, el análisis de la práctica del CDESC pone de manifiesto que este se remite con frecuencia a ella en las observaciones finales que dirige a los Estados tras el examen de sus informes periódicos, pidiéndoles que la tengan en cuenta²⁷. Si bien, como se verá a continuación, la presentación de

²¹ *Ibid.*, párr. 15.

²² *Ibid.*, párr. 16.

²³ *Ibid.*, párr. 18.

²⁴ CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 20. Al respecto, *vid.* también CDESC: E/C.12/1999/5, «Observación General núm. 12. El derecho a una alimentación adecuada (art. 11)», 12 de mayo de 1999, párr. 20.

²⁵ CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 14.

²⁶ Es decir, un documento producido por el CDESC, como parte de sus métodos de trabajo, que aclara y reafirma la posición del Comité «en relación con importantes acontecimientos y cuestiones internacionales que afectan a la aplicación del Pacto», con el fin de ayudar a los Estados. *Vid.* ONU: E/2011/22-E/C.12/2010/3, «Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe sobre los períodos de sesiones 44.º y 45.º (3 a 21 de mayo de 2010 y 1.º a 19 de noviembre de 2010)», párr. 59.

²⁷ Como hizo respecto de España en CDESC: E/C.12/ESP/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de España», 25 de abril de 2018, párr. 34. *Vid.* también CDESC: E/C.12/GTM/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Guatemala», 11 de noviembre de 2022, párr. 35.c); E/C.12/SLV/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de El Salvador», 9 de noviembre de 2022, párr. 45.b); E/C.12/LVA/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Letonia», 30 de marzo de 2021,

informes es un mecanismo principalmente destinado al seguimiento de la aplicación, con vistas a prevenir futuras violaciones del PIDESC²⁸, y las observaciones finales se configuran como recomendaciones, no pasa desapercibido que esta indicación reiterada a tomar la declaración de 2001 como parámetro de referencia para abordar la pobreza a la luz del PIDESC la hace susceptible de haberse convertido en una norma de *soft law*, en el sentido de constituir una regla no vinculante que interpreta o informa sobre cómo entender reglas jurídicas vinculantes²⁹.

2. Condicionantes derivados de los tratados internacionales de derechos humanos: el artículo 28.2 CDPD

Ya se ha avanzado que el único tratado internacional de derechos humanos que en el ámbito universal hace referencia expresa a la pobreza en su parte dispositiva es la CDPD, de 2006. En concreto, el art. 28, relativo al derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, dispone en su apartado 2 que:

Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: [...]

b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza.

c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados [...].

El art. 28 pone de relieve que, a falta de un derecho general a la protección contra la pobreza, la exigencia de medidas de lucha contra este fenómeno se apoya sobre todo en dos derechos (también contenidos en la DUDH y en el PIDESC): el derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua de las condiciones de existencia (arts. 25 DUDH y 11.1 PIDESC) y el derecho a la protección social (arts.

párr. 33.d); E/C.12/GIN/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Guinea», 30 de marzo de 2020, párr. 38; E/C.12/CHE/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Suiza», 18 de noviembre de 2019, párr. 47; E/C.12/BOL/CO/3, párr. 43, por mencionar solo algunos ejemplos entre muchísimos más.

²⁸ Carlos VILLÁN DURÁN, *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 381 y 383.

²⁹ Andrew T. GUZMAN y Thimoty L. MEYER, «International soft law», *Journal of Legal Analysis*, vol. 2, núm. 1, 2010, pp. 171-225, en p. 174.

22 y 25 DUDH y 9 PIDESC), ambos reconocidos y garantizados sin discriminación.

El primero, tal y como se formula tanto en el PIDESC³⁰ como en la CDPD³¹, establece un límite infranqueable para fijar la línea de pobreza: el nivel de vida adecuado. Pero ese límite no es universal, sino relativo, ya que el nivel de vida varía de Estado a Estado, por lo que debe establecerse con relación al conjunto de la población. Tampoco es fijo, sino que está sujeto a cambios a lo largo del tiempo, como consecuencia del derecho a una mejora continua de las condiciones de existencia. Así pues, ello se traduce, en esencia, en el derecho de todas las personas a vivir por encima de la línea de pobreza nacional³².

En cuanto al derecho a la protección social, incluiría «una diversidad de intervenciones públicas y privadas encaminadas a velar por el bienestar de las personas en casos de riesgo social y necesidad»³³. El CDESC ha señalado que «la seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social»³⁴, ya que garantiza a todas las personas «su dignidad humana cuando hacen frente a circunstancias que les privan de su capacidad para ejercer plenamente los derechos reconocidos en el Pacto»³⁵.

Pese a que los dos derechos señalados pueden tener un papel crucial en las estrategias de lucha contra la pobreza, lo cierto es que, como ya se ha apuntado, la introducción de un enfoque de derechos humanos en el tratamiento de la pobreza pasa por aplicar todas las normas y principios de derechos humanos, y, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, ello se traduce en la obligación de garantizar

³⁰ Artículo 1.1 PIDESC: «Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia».

³¹ Artículo 28.1 CDPD: «Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida».

³² Al respecto, *vid.* ONU: HRI/GEN/2/Rev.6, «Compilación de directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos», 3 de junio de 2009, Cap. II: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Anexo: Directrices sobre los documentos específicos que deben presentar los Estados Partes con arreglo a los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, B. Parte del documento específico para el Comité que se refiere a las disposiciones generales del Pacto, Artículo 11.A, párr. 42, p. 37; Kevin CREMIN, «Art. 28 Adequate Standard of Living and Social Protection», en Ilias BANTEKAS, Michael Ashley STEIN y Dimitris ANASTASIOU (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 801-833, en p. 810.

³³ ONU: A/70/297, «Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad», 7 de agosto de 2015, párr. 5.

³⁴ CDESC: E/C.12/GC/19, «Observación General núm. 19: El derecho a la seguridad social (artículo 9)», 4 de febrero de 2008, párr. 3.

³⁵ *Ibid.*, párr. 1.

mínimos esenciales de cada derecho. Aunque entrar aquí a analizar cuál es ese mínimo respecto de cada uno de los derechos reconocidos convencionalmente excedería con mucho la extensión disponible, resulta evidente que estos también constituyen condicionantes regulatorios derivados de los tratados que los Estados deben observar en sus estrategias de lucha contra la pobreza.

Volviendo al art. 28 CDPD, es innegable su relevancia, puesto que —vale la pena insistir— es la única previsión en un tratado internacional de derechos humanos de ámbito universal que confiere, de manera expresa y específica, derechos frente a la pobreza, derechos que, por tanto, pueden ser exigidos por los particulares a los Estados Partes³⁶. No obstante, retomando la advertencia hecha más arriba, salta a la vista que no se trata de una disposición que reconozca con alcance general un derecho a la protección frente a la pobreza, sino que busca garantizar la no discriminación de las personas con discapacidad para evitar que la pobreza tenga efectos desproporcionados en sus vidas. Por tanto, *a priori*, aunque el art. 28.2.b) se refiera al acceso a «estrategias de reducción de la pobreza», y parezca presuponer que esta es una medida que los Estados deben haber implementado en la práctica, lo cierto es que de este precepto solo se podría derivar una obligación de no discriminar a las personas con discapacidad en el acceso a tales estrategias en caso de que existan en el Estado de que se trate³⁷. Si no existieran, no serviría de base para exigir al Estado su puesta en marcha.

No obstante, se quiere subrayar que esta interpretación es apriorística, porque en este punto existe una discrepancia entre los idiomas auténticos que dificulta llegar a conclusiones definitivas. En inglés y francés se habla de «programas de reducción de la pobreza», una fórmula que es fruto de un cambio en la redacción operado durante los trabajos preparatorios³⁸ que no parece haber sido accidental. Eso lleva a la doctrina a sugerir que esta expresión engloba un subgrupo de programas de protección social³⁹, lo que introduciría un cierto nivel de obligatoriedad de desplegar tales programas específicos como parte del

³⁶ En el caso de España, esta disposición forma parte del ordenamiento jurídico interno desde su entrada en vigor el 3 de mayo de 2008, pues el 21 de abril de ese mismo año se había procedido a su publicación en el *BOE*, dando así cumplimiento a lo previsto en el art. 96.1 de la Constitución Española. *Vid.* Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecho en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, *BOE* núm. 96, de 21 de abril de 2008, pp. 20648-20659.

³⁷ *Cfr.* art. 8.2 de las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (AGNU: A/RES/48/96, «Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad», 20 de diciembre de 1993, Anexo): «En países donde exista o se esté estableciendo un sistema de seguridad social, de seguros sociales u otro plan de bienestar social para la población en general, los Estados deben velar por que dicho sistema no excluya a las personas con discapacidad ni discrimine contra ellas».

³⁸ *Vid.* Kevin CREMIN, *op. cit.*, p. 824.

³⁹ *Ibid.*

derecho a la protección social. La práctica del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD) parece respaldar esa interpretación y partir de la premisa de que los programas de protección social para personas con discapacidad incorporan (o deben incorporar) el componente de protección contra la pobreza⁴⁰.

3. Condicionantes derivados del examen de informes

El examen de informes periódicos es el mecanismo del que más se sirve el CDESC para tratar de orientar las políticas de los Estados en materia de pobreza, una lacra que afecta a los Estados con independencia de su nivel de desarrollo económico. Tras evaluar el informe estatal correspondiente —y los informes sombra o alternativos presentados por otros actores interesados—, realiza sus observaciones finales, en las que, basándose en las disposiciones del PIDESC, hace recomendaciones al Estado. En principio, tales recomendaciones están adaptadas a las circunstancias concretas del Estado que está siendo examinado, pero lo cierto es que los problemas y dificultades detectados por el CDESC en relación con la pobreza se reiteran de Estado a Estado, con independencia de su nivel socioeconómico⁴¹.

Antes de entrar a sistematizar las principales pautas indicadas por el CDESC para un correcto abordaje de la pobreza desde un enfoque de derechos humanos —que se apoyarán, cuando corresponda, con referencias a las indicadas por el CRPD en sus observaciones finales—, conviene aclarar que el hecho de que las observaciones del Comité tengan un carácter recomendatorio no significa que carezcan de cierto valor jurídico⁴². En ese sentido, se debe tener presente que, aun tratándose la presentación de informes de un mecanismo de seguimiento que

⁴⁰ *Vid.*, por ejemplo, CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Mongolia», 5 de octubre de 2023, párrs. 55 y 56.a).

⁴¹ Un ejemplo muy significativo es el de la pobreza infantil, que también afecta a países con un desarrollo económico alto, como Noruega (CDESC: E/C.12/NOR/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Noruega», 2 de abril de 2020, párrs. 32-33), Alemania (CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Alemania», 27 de noviembre de 2018, párr. 38), Nueva Zelanda (CDESC: E/C.12/NZL/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Nueva Zelanda», 1 de mayo de 2018, párr. 37), Dinamarca (CDESC: E/C.12/DNK/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Dinamarca», 12 de noviembre de 2019, párr. 45) o España (CDESC: E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 33).

⁴² Sobre esta cuestión, *vid.* Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ, «Las decisiones de los órganos de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas: legitimidad y valor jurídico», en Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ y Jordi BONET PÉREZ, *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Barcelona, Atelier, 2016, pp. 2-87, en pp. 58-63.

en principio no pretende establecer la responsabilidad del Estado, el hecho de que esté configurada en el PIDESC (al igual que ocurre en el resto de los principales tratados de derechos humanos adoptados en el seno de la ONU) como una obligación convencional para los Estados otorga a las recomendaciones del CDESC una autoridad significativa, aunque no está claramente establecida y tendrá distinta intensidad según el caso⁴³.

Así, se puede afirmar que su autoridad será mayor en la medida en que señale a la atención de un Estado un incumplimiento del tratado⁴⁴ —el cual, de acuerdo con el Derecho internacional general en materia de responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos, generaría la obligación del Estado de cesar el incumplimiento⁴⁵— o esté interpretando las disposiciones del tratado⁴⁶. De hecho, cabe recordar el uso de las observaciones finales (y, de manera más amplia, de los informes y los documentos producidos en el proceso de examen) que el Tribunal Internacional de Justicia ha hecho⁴⁷, y que refuerza su valor como interpretación autorizada de las disposiciones de los tratados en relación con el Estado implicado. Menos intensa será, en cambio, en aquellos supuestos en los que los comités no señalen un incumplimiento, sino que se limiten a recomendar formas de mejorar la puesta en práctica de los derechos contenidos en el tratado, o den su opinión sobre aspectos que poco tengan que ver con las obligaciones del tratado⁴⁸. Aun así, entre la doctrina se defiende que el principio de buena fe y la obligación de no actuar en contra del objeto y fin del tratado exigirían a los Estados tomar nota de las recomendaciones sobre mejoras en la implementación de los derechos, decidir si quieren llevarlas a la práctica o no y, en caso negativo, argumentar ante el comité correspondiente las razones para no hacerlo⁴⁹.

Hechas estas precisiones, procede entrar ya a sistematizar las principales pautas que, de acuerdo con el CDESC, se deben tener en cuenta a la hora de diseñar y poner en práctica las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza. Para ello, se han revisado sus observaciones finales en el período 2018-2023, una muestra de seis años que se con-

⁴³ Michael O'FLAHERTY, «The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies», *Human Rights Law Review*, vol. 6, núm. 1, 2006, pp. 27-51, en p. 36.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *Vid.* Walter KÄLIN, «Examination of States Reports», en Helen KELLER y Geir ULFSTEIN (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012, pp. 16-72, en p. 31.

⁴⁶ Michael O'FLAHERTY, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁷ CIJ, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, ICJ Reports 2004, p. 136, párrs. 110-112; *Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment*, ICJ Reports 2011, p. 70, párr. 65.

⁴⁸ Michael O'FLAHERTY, *op. cit.*, p. 36.

⁴⁹ Walter KÄLIN, *op. cit.*, p. 32.

sidera suficientemente ilustrativa para extraer conclusiones sólidas. Como punto de partida, cabe señalar que de la práctica del CDESC en el examen de informes se deriva que, puesto que la pobreza es relativa y depende del nivel de vida en cada Estado en cada momento, se debe fijar un umbral de pobreza nacional que refleje adecuadamente el coste de la vida y se revise periódicamente⁵⁰. Asimismo, el diseño de una estrategia de erradicación de la pobreza debe tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

- i. la inclusión de objetivos claros y medibles⁵¹ e indicadores⁵²;
- ii. la identificación efectiva y adecuada de la masa de población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza⁵³, recogiendo datos estadísticos detallados⁵⁴ y garantizando su transparencia⁵⁵;
- iii. el diseño de las medidas de reducción de la pobreza de tal forma que lleguen de manera efectiva a las personas y grupos afectados (*targeted measures*)⁵⁶, lo que requiere analizar pre-

⁵⁰ CDESC: E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr.45; E/C.12/TKM/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Turkmenistán», 31 de octubre de 2018, párr.30; E/C.12/CZE/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Chequia», 28 de marzo de 2022, párrs. 34 y 35; E/C.12/BIH/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Bosnia y Herzegovina», 11 de noviembre de 2021, párrs. 38 y 39.a). Más en concreto, el CDESC requiere el establecimiento de «un índice compuesto del costo de la vida que dote al Estado parte de un parámetro de referencia» (CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Sudáfrica», 29 de noviembre de 2018, párr.47.a). Esta exigencia supone superar la concepción de la pobreza vinculada a la idea de subsistencia que se derivaría de las disposiciones del PIDESC —y que en buena medida inspira la definición de pobreza contenida en la declaración de 2001— para definirla sobre la base del concepto de privación relativa.

⁵¹ CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Camboya», 27 de marzo de 2023, párr.39.a); E/C.12/PAN/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Panamá», 31 de marzo de 2023, párr.36; E/C.12/CMR/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Camerún», 25 de marzo de 2019, párr.49.

⁵² CDESC: E/C.12/CPV/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Cabo Verde», 27 de noviembre de 2018, párrs. 11 y 43.

⁵³ CDESC: E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr.37; E/C.12/CHN/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de China, incluidas Hong Kong (China) y Macao (China)», 22 de marzo de 2023, párrs. 144 y 145; E/C.12/TKM/CO/2, *op. cit.*, párrs. 6, 7 y 30.

⁵⁴ CDESC: E/C.12/SLV/CO/6, *op. cit.*, párr.44; E/C.12/UKR/CO/7, «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Ucrania», 2 de abril de 2020, párr.17.a); E/C.12/NZL/CO/4, *op. cit.*, párr.38; E/C.12/RUS/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la Federación de Rusia», 16 de octubre de 2017, párrs. 44 y 45.

⁵⁵ CDESC: E/C.12/TKM/CO/2, *op. cit.*, párrs. 6 y 7.

⁵⁶ CDESC: E/C.12/SRB/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Serbia», 6 de abril de 2022, párr.55.c); E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párrs. 19 y 33.c); E/C.12/SVK/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Eslovaquia», 14 de noviembre de 2019, párr.27; E/C.12/BGR/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Bulgaria», 29 de marzo de 2019, párr.34; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr.43; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr.34.

viamente las causas subyacentes que los colocan en situación de pobreza⁵⁷;

- iv. la asignación de recursos humanos y financieros suficientes para su implementación⁵⁸, y
- v. el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los diversos actores y administraciones, y de seguimiento del progreso y la efectividad de los programas existentes⁵⁹.

Además, es clave que su implementación incorpore el enfoque de derechos humanos⁶⁰ (es decir, que integre las normas y los principios de derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales⁶¹) y tenga en cuenta las disparidades entre territorios y entre personas y grupos, centrándose en las necesidades de los más afectados o en mayor riesgo de sufrir pobreza⁶². Esta segunda exigencia es consecuencia directa de la aplicación del principio de igualdad y no discriminación, un principio básico de derechos humanos que, como ya se ha mencionado, se destaca en la declaración del CDESC de 2001. Se trata de evitar la discriminación múltiple, sea cumulativa o interseccional⁶³, por lo que las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza deben prestar atención a la existencia de factores de vulnerabilidad que, combinados, generan situaciones de privación que

⁵⁷ CDESC: E/C.12/NOR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33; E/C.12/ISR/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Israel», 12 de noviembre de 2019, párr. 43. También CRPD: CRPD/C/DEU/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Alemania», 3 de octubre de 2023, párr. 63.a).

⁵⁸ CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 55.b); E/C.12/NIC/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Nicaragua», 11 de noviembre de 2021, párr. 35; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 43. En el caso de España, esta recomendación viene acompañada de la petición de que se tengan en cuenta las disparidades entre comunidades autónomas (E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34).

⁵⁹ CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/FIN/CO/7, «Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Finlandia», 30 de marzo de 2021, párr. 37; E/C.12/NOR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33; E/C.12/MEX/CO/5-6, «Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México», 17 de abril de 2018, párr. 46.a).

⁶⁰ CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, núm. 57, párr. 35; E/C.12/BOL/CO/3, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/GIN/CO/1, *op. cit.*, párr. 38; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34.

⁶¹ CDESC: E/C.12/RUS/CO/6, *op. cit.*, párr. 45.

⁶² CDESC: E/C.12/KHM/CO/2, *op. cit.*, párr. 39.a); E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr. 34.

⁶³ Al respecto, *vid.* Alejandra DE LAMA AYMÁ, «Discriminación múltiple», *Anuario de Derecho Civil*, vol. LXVI, fasc. 1, 2013, pp. 271-320, en pp. 274-276.

amplifican los efectos de la pobreza individualmente considerada⁶⁴ y llevan a la exclusión social⁶⁵.

Entre los colectivos que padecen niveles desproporcionados de pobreza identificados por el CDESC se encuentran: las personas con discapacidad⁶⁶; las mujeres⁶⁷; los niños⁶⁸ y los jóvenes⁶⁹; las personas de edad⁷⁰; las personas solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas internas⁷¹; las personas no nacionales y migrantes⁷²; la población afrodescendiente⁷³; los pueblos indígenas⁷⁴; la población gitana⁷⁵ y

⁶⁴ Canan CORUS, Bige SAATCIOGLU, Carol KAUFMAN-SCARBOROUGH, Christopher P. BLOCKER, Shikha UPADHYAYA y Samuelson APPAU, «Transforming Poverty-Related Policy with Intersectionality», *Journal of Public Policy & Marketing*, vol. 35, núm. 2, 2016, pp. 211-222, en p. 211.

⁶⁵ Vid. Verónica PAZ ARAUCO, Haris GAZDAR, Paula HEVIA-PACHECO, Naila KABEER, Amanda LENHARDT, Syeda Quratulain MASOOD, Haider NAQVI, Nandini NAYAK, Andrew NORTON, Nidhi Sadana SABHARWAL, Elisa SCALISE, Andrew SHEPHERD, Deepak THAPA, Sukhadeo THORAT, D. Hien TRAN, Leandro VERGARA-CAMUS, Tassew WOLDEHANNA y Chiara MARIOTTI, *Strengthening social justice to address intersecting inequalities post-2015*, London, Overseas Development Institute, 2014, pp. 1-2.

⁶⁶ CDESC: E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c).

⁶⁷ CDESC: E/C.12/LTU/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Lituania», 30 de marzo de 2023, párr. 30; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 12; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 26; E/C.12/LKA/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Sri Lanka», 4 de agosto de 2017, párr. 53.

⁶⁸ CDESC: E/C.12/ITA/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Italia», 7 de diciembre de 2022, párr. 43; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 26.

⁶⁹ CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Luxemburgo», 15 de noviembre de 2022, párr. 34; E/C.12/ARG/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina», 1 de noviembre de 2018, párr. 43.

⁷⁰ CDESC: E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 46; E/C.12/ISR/CO/4, *op. cit.*, párr. 42; E/C.12/EST/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Estonia», 27 de marzo de 2019, párr. 28.

⁷¹ CDESC: E/C.12/ARM/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Armenia», 14 de noviembre de 2023, párr. 23; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 18; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54 (personas desplazadas internas); E/C.12/AZE/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Azerbaiyán», 2 de noviembre de 2021, párr. 18 (personas desplazadas internas); E/C.12/LKA/CO/5, *op. cit.*, párr. 51.

⁷² CDESC: E/C.12/ITA/CO/6, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/MUS/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Mauricio», 5 de abril de 2019, párr. 36; E/C.12/LTU/CO/3, *op. cit.*, párr. 23.b).

⁷³ CDESC: E/C.12/BRA/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico del Brasil», 15 de noviembre de 2023, párr. 46.b); E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/GTM/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/ECU/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Ecuador», 14 de noviembre de 2019, párr. 19.

⁷⁴ CDESC: E/C.12/BRA/CO/3, *op. cit.*, párr. 46.b); E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 36; E/C.12/GTM/CO/4, *op. cit.*, párr. 34; E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr. 35; E/C.12/BOL/CO/3, *op. cit.*, párr. 42.

⁷⁵ CDESC: E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 54; E/C.12/CZE/CO/3, *op. cit.*, párr. 14; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 33.c); E/C.12/SVK/CO/3, *op. cit.*, párr. 26; E/C.12/BGR/CO/6, *op. cit.*, párr. 33.

otras minorías⁷⁶; las personas desempleadas⁷⁷; las familias monoparentales⁷⁸ y las familias numerosas⁷⁹, y las personas con niveles bajos de educación⁸⁰. En relación con esta cuestión, conviene recordar que la participación de las personas que viven en la pobreza, y de las asociaciones que las representan, en la formulación y aplicación de los planes nacionales de reducción de la pobreza es otro de los principios de derechos humanos que resulta central en este ámbito⁸¹.

A la pertenencia a determinados colectivos se suman las diferencias entre territorios, cuyas disparidades en el nivel de desarrollo socioeconómico y de oportunidades también pueden exacerbar la pobreza existente o incrementar el riesgo de padecerla y, por tanto, requieren una especial atención del Estado, como puede ocurrir en particular con las zonas rurales⁸² o determinadas áreas urbanas⁸³, pero también entre regiones⁸⁴ o en territorios con un estatuto jurídico particular⁸⁵. A este respecto, cuando existan distintos niveles administrativos dentro de un mismo Estado, deben establecerse mecanismos eficaces de coordinación entre todos ellos para poder abordar la pobreza de manera efectiva⁸⁶, tal y como se ha indicado más arriba.

⁷⁶ CDESC: E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr.54; E/C.12/SVK/CO/3, *op. cit.*, párr.26; E/C.12/MUS/CO/5, *op. cit.*, párr.21; E/C.12/BGR/CO/6, *op. cit.*, párr.33; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr.12.

⁷⁷ CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr.34; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr.36.

⁷⁸ CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr.34; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr.36; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párrs. 32 y 33.c); E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr.36.

⁷⁹ CDESC: E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párrs. 38 y 39.c); E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr.36.

⁸⁰ CDESC: E/C.12/LUX/CO/4, *op. cit.*, párr.34.

⁸¹ CDESC: E/C.12/BEL/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Bélgica», 26 de marzo de 2020, párr.37; E/C.12/YEM/CO/2, «Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Yemen», 1 de junio de 2011, párr.24. También CRPD: CRPD/C/MWI/CO/1-2, «Observaciones finales del Comité sobre los informes periódicos inicial y segundo combinados de Malawi», párr.16.b); CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr.56.a).

⁸² CDESC: E/C.12/TCD/CO/4, «Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Chad», 30 de octubre de 2023, párr.35; E/C.12/FRA/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Francia», 30 de octubre de 2023, párr.38; E/C.12/CHN/CO/3, *op. cit.*, párrs. 72 y 73; E/C.12/GTM/CO/4, *op. cit.*, párr.34; E/C.12/SLV/CO/6, *op. cit.*, párrs. 40 y 44; E/C.12/NIC/CO/5, *op. cit.*, párr.35; E/C.12/BOL/CO/3, *op. cit.*, párr.42.

⁸³ CDESC: E/C.12/FRA/CO/5, *op. cit.*, párr.38; E/C.12/CHN/CO/3, *op. cit.*, párrs. 72 y 73 (población migrante del campo a la ciudad); E/C.12/LKA/CO/5, *op. cit.*, párr.46.

⁸⁴ Por ejemplo, en zonas remotas (CDESC: E/C.12/TCD/CO/4, *op. cit.*, párrs. 35 y 36; E/C.12/CMR/CO/4, *op. cit.*, párr.48); E/C.12/CHN/CO/3, *op. cit.*, párrs. 72 y 73; E/C.12/ITA/CO/6, *op. cit.*, párr.43; E/C.12/ESP/CO/6, *op. cit.*, párr.34.

⁸⁵ Como ocurre, por ejemplo, con algunos territorios de ultramar franceses (CDESC: E/C.12/FRA/CO/5, *op. cit.*, párrs. 38 y 39) o con Groenlandia (CDESC: E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr.45).

⁸⁶ CDESC: E/C.12/BRA/CO/3, *op. cit.*, párr.46.a); E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr.47; E/C.12/PRT/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Portugal», 30 de marzo de 2023, párr.5.b).

Pero si en algo insiste el CDESC en sus observaciones finales es en la necesidad de que los Estados adopten medidas de reducción de la desigualdad, una cuestión que va de la mano de la pobreza y respecto de la cual el comité no esconde su preocupación⁸⁷, y que requiere acometer reformas de la política fiscal⁸⁸ y del sistema de seguridad social⁸⁹, e incluso de la política económica⁹⁰.

En cuanto a la política fiscal, la consigna básica para reducir las desigualdades es que sea progresiva⁹¹, redistributiva⁹² y socialmente justa⁹³. Hay que tener en cuenta el papel central que juega esta política en la disponibilidad de recursos a la que alude el artículo 2.1 PIDESC. Así, si, de acuerdo con esta disposición, las medidas para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales deben adoptarse hasta el máximo de los recursos disponibles, es evidente que los ingresos tributarios aparecen como una fuente fundamental de recursos, de manera que un Estado no puede alegar falta de recursos si su sistema fiscal es escasamente progresivo y, por tanto, hay margen para reformas que permitan incrementar la recaudación⁹⁴. En esta misma línea, se debe prestar atención al impacto negativo que sobre la población en situación de pobreza pueden tener impuestos poco o nada progresivos, como los impuestos al consumo, incluido el impuesto sobre el valor añadido, cuya aplicación sobre alimentos y productos básicos y servicios sociales debería evitarse⁹⁵. Otras medidas prácticas orientadas a mejorar la disponibilidad de recursos y la redistribución son, por ejemplo, la lucha contra la evasión fiscal o la mejora de la recaudación de impuestos⁹⁶.

⁸⁷ Por ejemplo, CDESC: E/C.12/CMR/CO/4, *op. cit.*, párr. 48; E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párr. 38 (en relación con la desigualdad salarial entre mujeres y hombres).

⁸⁸ CDESC: E/C.12/ISR/CO/4, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 37; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/LTU/CO/3, *op. cit.*, párr. 23.c); E/C.12/MNG/CO/5, «Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Mongolia», 10 de noviembre de 2022, párr. 15.

⁸⁹ CDESC: E/C.12/ISR/CO/4, *op. cit.*, párr. 43; E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/LTU/CO/3, *op. cit.*, párr. 23.c); E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párr. 39.b); E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 29.b).

⁹⁰ CDESC: E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr. 11.

⁹¹ CDESC: E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr. 37; E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.b).

⁹² CDESC: E/C.12/COL/CO/6, «Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Colombia», 19 de octubre de 2017, párr. 20; E/C.12/MNG/CO/5, *op. cit.*, párr. 15; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.b).

⁹³ CDESC: E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párr. 20.

⁹⁴ *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Bangladesh», 18 de abril de 2018, párr. 19; E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párr. 20.

⁹⁵ *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párrs. 19 y 20; E/C.12/PSE/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial del Estado de Palestina», 1 de noviembre de 2023, párrs. 51 y 52; E/C.12/BIH/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.c).

⁹⁶ *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párr. 20; E/C.12/PAN/CO/3, *op. cit.*, párr. 13.c) y d); E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 5.d).

Respecto de las prestaciones sociales, deben garantizar un nivel de vida adecuado que proteja contra la pobreza⁹⁷. A tal fin, las cuantías previstas deberían ser suficientes para cubrir las necesidades de sus destinatarios⁹⁸, y se deben ampliar los programas sociales para lograr que tengan una cobertura universal⁹⁹. En este sentido, el CDESC defiende la necesidad de fijar pisos mínimos de protección social¹⁰⁰, además de recomendar el establecimiento de un ingreso mínimo universal¹⁰¹. Asimismo, es fundamental hacerlos accesibles en la práctica¹⁰². Así, debe facilitarse el acceso a las prestaciones, para lo cual los Estados deberían evaluar los factores que puedan dificultarlo, como las trabas burocráticas o la falta de información¹⁰³, y tomar las medidas que correspondan para corregirlos¹⁰⁴, y se deben establecer criterios para su

⁹⁷ CDESC: E/C.12/SVK/CO/3, *op. cit.*, párr.27; E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr.29; E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr.47.a); E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr.29.b) y c); E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr.23.a) y b). *Vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr.56.a).

⁹⁸ CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párr.50; E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr.47.b); E/C.12/CZE/CO/3, *op. cit.*, párr.35; E/C.12/BEL/CO/5, *op. cit.*, párr.37. En algunos Estados, estas prestaciones están por debajo del mínimo de subsistencia (por ejemplo, CDESC: E/C.12/EST/CO/3, *op. cit.*, párr.28; E/C.12/MDA/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de la República de Moldova», 19 de octubre de 2017, párr.48; E/C.12/MUS/CO/5, *op. cit.*, párr.36; E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párrs.28 y 29; E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr.28). *Vid.* también CRPD: CRPD/C/ISR/CO/1, «Informe inicial que Israel debía presentar en 2014 en virtud del artículo 35 de la Convención», 8 de marzo de 2019, párr.58; CRPD/C/TUN/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de Túnez», 17 de abril de 2023, párr.50.a).

⁹⁹ CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr.44; E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párr.44; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr.50; E/C.12/BEN/CO/3, «Observaciones finales sobre el tercer informe periódico de Benin», 27 de marzo de 2020, párrs.31 y 32. También CRPD: CRPD/C/AGO/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Angola», 12 de abril de 2023, párr.48.b).

¹⁰⁰ CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr.48.d), que remite, para su definición, a la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm.202), de la OIT; E/C.12/BEN/CO/3, *op. cit.*, párr.32, que remite a CDESC: E/C.12/2015/1, «Niveles mínimos de protección social: un elemento esencial del derecho a la seguridad social y de los objetivos de desarrollo sostenible. Declaración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 15 de abril de 2015, que también toma como referencia la Recomendación núm.202 (*ibid.*, párr.2). En el caso del CRPD, *vid.* CRPD: CRPD/C/GAB/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial del Gabón», 2 de octubre de 2015, párr.61; CRPD/C/EU/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de la Unión Europea», 2 de octubre de 2015, párr.67.

¹⁰¹ CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr.48.f).

¹⁰² En el caso de las personas con discapacidad, el CRPD recomienda que se refuerce el sistema de protección social para, entre otros, asegurar su acceso a servicios básicos de apoyo (CDESC: CRPD/C/MRT/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Mauritania», 4 de octubre de 2023, párr.48.a).

¹⁰³ A veces esos obstáculos son sencillamente físicos, como la dificultad para acceder al lugar donde se tramitan (*vid.* CRPD: CRPD/C/GC/2, «Observación general núm.2 (2014). Artículo 9: Accesibilidad», 22 de mayo de 2014, párr.42).

¹⁰⁴ CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párr.50; E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr.46.d); E/C.12/CPV/CO/1, *op. cit.*, párr.11; E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr.44; E/C.12/BHR/CO/1, «Observaciones finales sobre el informe inicial de Bahrein», párrs.36 y 37.

obtención que permitan que las personas necesitadas puedan efectivamente beneficiarse de ellas¹⁰⁵.

Por último, los efectos negativos que la política económica puede tener sobre la pobreza¹⁰⁶ determinan que el CDESC también sugiera a los Estados evaluar el impacto de sus políticas macroeconómica y presupuestaria sobre los derechos humanos, con el fin de maximizar los recursos disponibles¹⁰⁷. De sus recomendaciones se extrae la idea básica de que la coyuntura económica no puede ser una excusa para ahondar las desigualdades, sino que se tienen que hacer las modulaciones necesarias para que no incida negativamente sobre la política social. Por ejemplo, en caso de inflación, se deben proteger las prestaciones sociales de sus efectos¹⁰⁸, actualizándolas regularmente al coste de la vida¹⁰⁹, así como acompasar a esta coyuntura el salario mínimo¹¹⁰. Junto a esto, la indicación principal es que se asigne suficiente financiación pública a los servicios sociales (en particular la educación, la sanidad, la vivienda y la seguridad social), incrementando el gasto público cuando corresponda para asegurar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales¹¹¹. Igualmente, los Estados deben estar atentos al impacto que las privatizaciones puedan tener sobre el disfrute de los derechos y el acceso a servicios básicos, controlando el incremento de precios y, en su caso, subsidiándolos para que sean accesibles a toda la población¹¹², o adoptando otras medidas de corrección cuando sean necesarias¹¹³.

¹⁰⁵ CDESC: E/C.12/MDA/CO/3, *op. cit.*, párr. 49; E/C.12/DNK/CO/6, *op. cit.*, párr. 46.b); E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 47.d); E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 50.

¹⁰⁶ Al respecto, *vid.* CDESC: HRC/NONE/2012/76, «Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 16 de mayo de 2012.

¹⁰⁷ CDESC: E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 5.a).

¹⁰⁸ CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 44; E/C.12/CZE/CO/3, *op. cit.*, párr. 34. *Vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.a).

¹⁰⁹ CDESC: E/C.12/LVA/CO/2, *op. cit.*, párr. 29.b); E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 23.a). *Vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.a).

¹¹⁰ CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 43.

¹¹¹ CDESC: E/C.12/BGD/CO/1, *op. cit.*, párrs. 19 y 20; E/C.12/COL/CO/6, *op. cit.*, párr. 20; E/C.12/KAZ/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Kazajstán», 29 de marzo de 2019, párr. 20; E/C.12/SRB/CO/3, *op. cit.*, párr. 50; E/C.12/PRT/CO/5, *op. cit.*, párr. 11; E/C.12/UKR/CO/7, *op. cit.*, párr. 5.b). Sobre la asignación de gasto público, *vid.* también CRPD: CRPD/C/MNG/CO/2-3, *op. cit.*, párr. 56.b); CRPD/C/PRY/CO/2-3, «Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados del Paraguay», 17 de octubre de 2023, párr. 50.

¹¹² CDESC: E/C.12/ARG/CO/4, *op. cit.*, párr. 44.

¹¹³ *Vid.*, por ejemplo, CDESC: E/C.12/ZAF/CO/1, *op. cit.*, párr. 48.g).

4. Condicionantes derivados de las comunicaciones individuales

En lo que respecta al examen de comunicaciones individuales, con la salvedad de la CDPD, la ausencia en general de un derecho a la protección contra la pobreza en los tratados impide que los comités puedan declarar expresamente su violación y dictar medidas concretas de reparación con potencial para incidir de manera directa en las políticas públicas de lucha contra la pobreza del Estado infractor. No obstante, esto no significa que no les lleguen casos en los que la pobreza sea el tema de fondo y lo que se determine es si esa situación viola algunos de los derechos contenidos en el tratado correspondiente, aunque lo cierto es que la jurisprudencia en esta materia es muy escasa, pues no solo las comunicaciones individuales son un mecanismo que se usa con menos frecuencia de la que se pueda pensar¹¹⁴, sino que, sobre todo, su uso está condicionado por el hecho de que los Estados hayan o no atribuido a los comités la competencia de examinar comunicaciones individuales, que es facultativa para los Estados. Por ejemplo, en el caso del CDESC, hasta la fecha solo ha apreciado vulneración de derechos de personas en riesgo/situación de pobreza o exclusión social respecto del derecho a la vivienda¹¹⁵ y a la seguridad social¹¹⁶.

En todo caso, el CDESC no es el único comité que tiene en cuenta la pobreza como parámetro para determinar si se ha producido una violación de los derechos previstos en los tratados. Por ejemplo, tanto el Comité de Derechos Humanos (Comité DH) como el Comité contra la Tortura (CAT) han considerado el riesgo de indigencia un criterio de peso para proceder a la no devolución de una persona cuando se combina con otros factores, como problemas graves de salud¹¹⁷, la edad¹¹⁸, o una combinación de ambos (personas enfermas con hijos a

¹¹⁴ Con la excepción del Comité DH y el CAT (*vid.* Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 71).

¹¹⁵ *Maribel Viviana López Albán c. España*, comunicación núm. 54/2018, dictamen de 11 de octubre de 2019, CDESC: E/C.12/69/D/54/2018; *Fátima El Ayoubi y Mohamed El Azouan Azouz c. España*, comunicación núm. 37/2018, dictamen de 11 de octubre de 2019, CDESC: E/C.12/66/D/37/2018.

¹¹⁶ *Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Ecuador*, comunicación núm. 10/2015, dictamen de 26 de marzo de 2018, CDESC: E/C.12/63/D/10/2015, párr. 14.2.

¹¹⁷ *A.H.G. c. Canadá*, comunicación núm. 2091/2011, dictamen de 25 de marzo de 2015, Comité DH: CCPR/C/113/D/2091/2011; *Adam Harun c. Suiza*, comunicación núm. 758/2016, dictamen de 6 de diciembre de 2018, CAT: CAT/C/65/D/758/2016. El argumento fue que la situación de pobreza provocaba que no pudieran recibir asistencia médica adecuada para la esquizofrenia, en el caso de A.H.G., y las múltiples secuelas por haber sido torturado, en el caso de Adam Harun.

¹¹⁸ En el caso *O. A. c. Dinamarca*, el Comité DH apreció que la deportación a Grecia de un menor que ya había estado en condición de sinhogarismo y sin medios materiales constituía una violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (*O.A. c. Dinamarca*, comunicación núm. 2770/2016, dictamen de 7 de noviembre de 2017, Comité DH: CCPR/C/121/D/2770/2016). En cambio, una alegación de riesgo de sufrir pobreza en caso de

su cargo susceptibles de encontrarse en situación de pobreza si fueran deportadas)¹¹⁹. De esta forma, ponen de manifiesto la relación negativa entre la exposición de las personas a la pobreza y el respeto a la dignidad humana.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha apreciado violación de la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en varios supuestos de discriminación interseccional contra mujeres romaníes, recomendando al Estado infractor que elabore «programas específicos de mitigación de la pobreza y de inclusión social dirigidos a las mujeres y las niñas romaníes»¹²⁰. También ha estimado peticiones de mujeres que no podían acceder a pensiones de jubilación al no haber cotizado lo suficiente por haberse dedicado al cuidado de sus descendientes (menores o con discapacidad). Estos casos le han permitido insistir en la importancia de que las pensiones no contributivas tengan en cuenta «que las mujeres tienen más probabilidades de vivir en la pobreza que los hombres, que a menudo son las únicas responsables del cuidado de los hijos, y que es más frecuente que sean ellas las que no tienen pensiones contributivas»¹²¹.

deportación fue desestimada por el Comité de Derechos del Niño (CDN), al entender que estaba insuficientemente sustanciada (*E.H. y otros c. Bélgica*, comunicación núm. 55/2018, dictamen de 3 de febrero de 2022, CDN: CRC/C/89/D/55/2018, párr. 12.3; cf. Voto particular conjunto [parcialmente concurrente] de Luis Ernesto Pedernera Reyna y José Ángel Rodríguez Reyes, miembros del Comité).

¹¹⁹ *R.A.A. y Z. M. c. Dinamarca*, comunicación núm. 2608/2015, dictamen de 28 de octubre de 2016, Comité DH: CCPR/C/118/D/2608/2015, párr. 7.7: «El Comité considera, sin embargo, que en la conclusión a que llegó el Estado parte no se tuvo debidamente en cuenta la información que proporcionaron los autores sobre la base de su propia experiencia personal en el sentido de que, a pesar de haber recibido un permiso de residencia en Bulgaria, *hacían frente en ese país a condiciones de vida intolerables*. En ese contexto, el Comité observa que el Estado parte no explica en qué forma, en caso de regresar a Bulgaria, los permisos de residencia les ofrecerían protección, especialmente en lo que atañe a los tratamientos médicos que necesita uno de los autores y respecto de las penurias y la indigencia que ya han experimentado en ese país y que afectarían ahora también a su hijo pequeño» (énfasis añadido). También *Jasin* et al. c. *Dinamarca*, comunicación núm. 2360/2014, dictamen de 22 de julio de 2015, Comité DH: CCPR/C/114/D/2360/2014; *Raziyeh Rezaifar c. Dinamarca*, comunicación núm. 2512/2014, dictamen de 10 de marzo de 2017, Comité DH: CCPR/C/119/D/2512/2014.

¹²⁰ *L. A. y otras c. Macedonia del Norte*, comunicación núm. 100/2016, dictamen de 24 de febrero de 2020, CEDAW: CEDAW/C/75/D/110/2016, párr. 11.b.iv); *S.N. y E.R. c. Macedonia del Norte*, comunicación núm. 107/2016, dictamen de 24 de febrero de 2020, CEDAW: CEDAW/C/75/D/107/2016, párr. 11.b.iv); *S.B. y M.B. c. Macedonia del Norte*, comunicación núm. 143/2019, dictamen de 2 de noviembre de 2020, CEDAW: CEDAW/C/77/D/143/2019, párr. 9.b.viii). Los dos primeros casos giraban en torno al desalojo de sus asentamientos de mujeres embarazadas o que habían dado a luz recientemente sin que el Estado les ofreciera una alternativa habitacional adecuada y sin acceso a servicios de salud. El tercero se refería a la discriminación en el acceso a servicios de salud ginecológica sufrido por mujeres gitanas embarazadas.

¹²¹ *Natalia Ciobanu c. República de Moldova*, comunicación núm. 104/2016, dictamen de 4 de noviembre de 2019, CEDAW: CEDAW/C/74/D/104/2016, párr. 7.6; *V.P. c. Belarús*, comuni-

Mención aparte merece el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que, en aplicación del art. 28.2.b) de la CDPD, ha considerado que colocar a las familias de personas con discapacidad en riesgo de pobreza por falta de protección social constituye una violación del convenio¹²².

La cuestión que cabe plantearse es si las medidas indicadas en los dictámenes son de obligado cumplimiento para los Estados, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de las disposiciones convencionales que otorgan a los comités la competencia de examinar comunicaciones individuales las caracterizan expresamente como recomendaciones¹²³. Sin entrar aquí a hacer un examen a fondo de esta cuestión, sí vale la pena mencionar que el Comité DH ha afirmado que «los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo presentan algunas de las principales características de una decisión judicial»¹²⁴, como la independencia y la imparcialidad en su examen¹²⁵, «el carácter determinante de las decisiones»¹²⁶, o que, en caso de violación, señalan la reparación adecuada¹²⁷, a lo que se suma que constituyen una interpretación ponderada y autorizada de los términos del PIDCP¹²⁸. Aunque concurren algunos factores que dotan de una cierta especificidad a las decisiones del Comité DH¹²⁹, hay un aspecto adicional que es extensible a todos los comités: se trata, de nuevo, de la obligación para los Estados de actuar de buena fe en el cumplimien-

cación núm. 131/2018, dictamen de 28 de junio de 2021, CEDAW: CEDAW/C/79/D/131/2018, párr. 7.5. En idéntico sentido, *vid.* también *Marcia Cecilia Trujillo Calero c. Ecuador, op. cit.*, párr. 14.2.

¹²² *Maria Simona Bellini c. Italia*, comunicación núm. 51/2018, dictamen de 26 de agosto de 2022, CRPD: CRPD/C/27/D/51/2018.

¹²³ Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999), art. 7.3; Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2008), art. 9.1; Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006), art. 5; Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2011), art. 10.5. Estas disposiciones contrastan con el art. 5.4 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el art. 22.7 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984), que no dicen nada en este sentido.

¹²⁴ Comité DH: CCPR/C/GC/33, «Observación general núm. 33: Obligaciones de los Estados partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos», 25 de junio de 2009, párr. 11. *Vid.* también Raija HANSKI y Martin SCHEININ, *Leading Cases of the Human Rights Committee*, 2.^a ed. rev., Turku, Institute for Human Rights-Åbo Akademi University, 2007, p. 23; Henry J. STEINER, Ryan GOODMAN y Philip ALSTON, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, 3.^a ed., Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 915.

¹²⁵ Comité DH: ONU CCPR/C/GC/33, *op. cit.*, párr. 11.

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*, párr. 12.

¹²⁸ *Ibid.*, párr. 13; *Ahmadou Sadio Diallo (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)*, *Merits, Judgment*, ICJ Reports, 2010, p. 664, en párr. 66.

¹²⁹ Rosa Ana ALIJA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 70-71 y 87.

to de todas las disposiciones convencionales (incluidas las relativas a la labor de los comités), de conformidad con el principio *pacta sunt servanda* recogido en el art. 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹³⁰. Por consiguiente, el Estado debería cuando menos tratar de corregir su comportamiento cuando un comité le señala un incumplimiento del correspondiente tratado en el marco de un mecanismo que, a mayores, dicho Estado ha aceptado voluntariamente.

III. CONDICIONANTES REGULATORIOS DERIVADOS DE LA PRÁCTICA DEL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS

A las pautas que los Estados deberían seguir en el diseño y la implementación de sus estrategias nacionales contra la pobreza de conformidad con las indicaciones de los órganos de tratados se suman las derivadas del CDH. Este no solo heredó de la Comisión DH buena parte de sus órganos subsidiarios, sino también la preocupación por la cuestión de la pobreza, en particular la pobreza extrema, que la Comisión había comenzado a abordar a finales de los años sesenta como parte del tema de la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales¹³¹, y que empezó a examinar de manera separada en los noventa¹³². Para avanzar en la comprensión de cómo se relacionan la erradicación de la pobreza extrema y los derechos humanos, estableció, en 1998, un procedimiento especial: el/la Experto/a Independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza¹³³, que en 2011 pasó a denominarse Relator/a Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

¹³⁰ Comité DH: CCPR/C/GC/33, *op. cit.*, párr. 15; ILA Committee on International Human Rights Law and Practice: «Interim Report. National Compliance with Decisions of International Tribunals in Matters Involving Human Rights», 2012, p. 4, párr. 12.

¹³¹ *Vid.* Comisión DH: Resolución 11 (XXIV), «Study of the question of the realization of economic and social rights contained in the Universal Declaration of Human Rights», 6 de marzo de 1968, en ECOSOC: E/4475-E/CN.4/972, «Commission on Human Rights. Report on the Twenty-Fourth Session. 5 February-12 March 1968», 1968, p. 155; ONU: E/CN.4/1108/Rev.1-E/CN.4/1131/Rev.1, «La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros, por Manouchehr Ganji, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos», 1975, esp. p. 322, párrs. 76-80.

¹³² Comenzando con Comisión DH: E/CN.4/RES/1990/15, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 23 de febrero de 1990. *Vid.*, en particular, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías: E/CN.4/Sub.2/1996/13, «Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, presentado por el Relator Especial, Sr. Leandro Despouy», 28 de junio de 1996, primer estudio elaborado en el seno de la ONU sobre la pobreza extrema con un enfoque de derechos humanos.

¹³³ Comisión DH: E/CN.4/RES/1998/25, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 17 de abril de 1998, párr. 6.

Para contribuir a la lucha contra la pobreza, el CDH viene siguiendo una estrategia parecida a la de los órganos de tratados, puesto que también ha impulsado la concreción de criterios, desde un enfoque de derechos humanos, que orienten el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas estatales contra la pobreza, a la vez que incide en la necesidad de garantizar la efectividad de los derechos humanos, en particular de los derechos económicos, sociales y culturales, para prevenir la desigualdad y la pobreza o, en su caso, corregir sus efectos¹³⁴. A esto hay que añadir las recomendaciones realizadas a los Estados en el marco de los mecanismos de protección de los derechos humanos establecidos por el CDH: el examen periódico universal, el procedimiento de denuncia y los procedimientos especiales¹³⁵ —en particular, dentro de estos últimos, el/la Relator/a sobre la extrema pobreza y los derechos humanos—. Aquí se prestará sobre todo atención al primer aspecto, que se materializó en los *Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos* (en adelante «Principios Rectores»), aprobados en 2012 por el CDH, cuyo contenido se examinará brevemente en el apartado 3.1 para, a continuación, analizar su valor jurídico (§ 3.2). Por razones de espacio no se entrará en las recomendaciones emanadas de los mecanismos de protección creados por el CDH, pero valga decir que, en tanto que su establecimiento se fundamenta en la posibilidad de crear órganos subsidiarios de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, los Estados deberían regirse, en su relación con ellos, por la obligación general de cooperar con la organización derivada del art. 2.5 del mismo instrumento.

1. Los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Los Principios Rectores, principal instrumento en materia de pobreza elaborado en el seno del CDH, fueron fruto de un largo proceso de elaboración que arrancó en 2001, con el encargo que la Comisión DH hizo a su principal órgano subsidiario, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (en adelante, «Subcomisión»), de que formulara un proyecto de principios rectores sobre la aplicación de

¹³⁴ Al respecto, el CDH ha recordado que «el ideal de un mundo en el que todos los seres humanos estén liberados del temor y de la miseria no puede realizarse a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales, así como de sus derechos civiles y políticos» (por ejemplo, en CDH: A/HRC/RES/26/3, «La extrema pobreza y los derechos humanos», 26 de junio de 2014, preámbulo, p. 1; A/HRC/RES/35/19, «Extrema pobreza y derechos humanos», 22 de junio de 2017, preámbulo, p. 1; A/HRC/RES/44/13, «Extrema pobreza y derechos humanos», 16 de julio de 2020, preámbulo, p. 1; A/HRC/RES/53/10, «Extrema pobreza y derechos humanos», 12 de julio de 2023, preámbulo, p. 1).

¹³⁵ Sobre su funcionamiento, *vid.* CDH: A/HRC/RES/5/1, «Construcción Institucional del Consejo de Derechos Humanos», 18 de junio de 2007.

las normas vigentes sobre derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza¹³⁶. La Subcomisión comenzó enseguida su preparación¹³⁷, y en 2006 presentó una propuesta al CDH¹³⁸, que ese mismo año había sustituido a la Comisión. Sin embargo, el proyecto adolecía de ciertas deficiencias técnicas y de contenido¹³⁹, por lo que el CDH encargó en 2009 a la Experta independiente (posteriormente Relatora Especial¹⁴⁰) sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, que siguiera trabajando en el documento¹⁴¹. En 2012, Sepúlveda presentó el proyecto final de los Principios Rectores, aprobados por el CDH ese mismo año¹⁴².

A diferencia de la declaración del CDESC de 2001, cuya definición de *pobreza* reproducen, los Principios Rectores se centran en la pobreza extrema, que se da cuando concurre una combinación de «escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social [...], en que una falta prolongada de seguridad básica afecta a varios ámbitos de la existencia al mismo tiempo, comprometiendo gravemente las posibilidades de las personas de ejercer o recobrar sus derechos en un futuro previsible»¹⁴³. Frente a esta situación, buscan orientar a los Estados en el diseño y aplicación de sus estrategias de lucha contra la pobreza¹⁴⁴, y a la vez se presentan 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»¹⁴⁵. En este sentido, son complementarios de la declaración de 2001 del CDESC, que cabe recordar que no pretendía ofrecer un plan de acción

¹³⁶ Comisión DH: E/CN.4/RES/2001/31, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 23 de abril de 2001, párr. 7.a).

¹³⁷ *Vid.* Subcomisión: E/CN.4/Sub.2/RES/2001/8, «Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza», 15 de agosto de 2001.

¹³⁸ Subcomisión: E/CN.4/Sub.2/RES/2006/9, «Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza», 24 de agosto de 2006, Anexo: Proyecto de principios rectores - «Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres», en CDH: A/HRC/2/2-A/HRC/Sub.1/58/36, «Informe de la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos sobre su 58.º período de sesiones. Ginebra, 7 a 25 de agosto de 2006», 11 de septiembre de 2006, pp. 29-38.

¹³⁹ Al respecto, *vid.* CDH: A/HRC/11/32, «Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos relativo al proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos: los derechos de los pobres», 2 de abril de 2009.

¹⁴⁰ CDH: A/HRC/RES/17/13, «La extrema pobreza y los derechos humanos», 17 de junio de 2011, párr. 2.

¹⁴¹ *Vid.* CDH: A/HRC/RES/12/19, «Proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 2 de octubre de 2009.

¹⁴² CDH: A/HRC/RES/21/11, «Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos», 27 de septiembre de 2012, párr. 2.

¹⁴³ CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, núm. 141, párr. 2.

¹⁴⁴ *Ibid.*, párr. 1; Cástor Miguel DÍAZ BARRADO, «La erradicación de la pobreza y los derechos humanos: un laberinto sin salida», *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y derechos humanos*, núm. 38, 2018, pp. 17-52, en p. 47.

¹⁴⁵ CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 11.

detallado¹⁴⁶, como sí hacen los Principios Rectores. La concreción, en el caso del CDESC, se ha producido a través de su práctica, que ha dado como resultado pautas pormenorizadas, y de hecho los Principios Rectores se alinean con sus indicaciones tanto en lo que respecta a los principios básicos que deben guiar la acción de los Estados como a los requisitos de aplicación que establece. Además, también concretan las obligaciones estatales en relación con algunos derechos que resultan particularmente menoscabados o limitados en situación de pobreza extrema¹⁴⁷, aunque no se profundizará en este último aspecto por falta de espacio.

En lo que respecta a los principios básicos, se enuncian algunos sustantivos, derivados del Derecho internacional de los derechos humanos (dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos, igualdad en el disfrute de los derechos por las personas que viven en la extrema pobreza, igualdad entre hombres y mujeres, y especial protección de la infancia)¹⁴⁸, junto a otros de carácter operativo (capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza, participación y empoderamiento, transparencia y acceso a la información, y rendición de cuentas por parte de los órganos del Estado)¹⁴⁹. El detalle de la lista no supone, sin embargo, una diferencia significativa con los que se extraen tanto de la declaración de 2001 del CDESC como de la práctica derivada del examen de informes tanto de este órgano como del CRPD, más allá de añadir algunas indicaciones puntuales (por ejemplo, el derecho a la protección contra el estigma negativo asociado a la situación de pobreza, que requiere de los Estados la adopción de medidas para modificar las pautas socioculturales que conduzcan a prejuicios y estereotipos sobre las personas en situación de pobreza¹⁵⁰).

Tampoco los requisitos de aplicación difieren demasiado. Los Principios Rectores toman como punto de partida la obligación de los Estados de garantizar en todo momento niveles esenciales mínimos de todos los derechos¹⁵¹, y recuerdan que, si bien cabe la realización progresiva de algunas dimensiones de los derechos económicos, sociales y culturales cuando los recursos son limitados, se debe siempre demostrar

¹⁴⁶ *Vid. supra* apartado 2.1.

¹⁴⁷ Derecho a la vida y a la integridad física, libertad y seguridad, igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivos, reconocimiento de la personalidad jurídica, vida privada y protección del domicilio y la familia, nivel de vida adecuado, alimentación, agua y saneamiento, vivienda, salud, trabajo, seguridad social, educación y derechos culturales.

¹⁴⁸ CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párrs. 15-35.

¹⁴⁹ *Ibid.*, párrs. 36-47.

¹⁵⁰ *Ibid.*, párr. 21. Esta lucha contra los estereotipos también se extiende al género (*ibid.*, párr. 24).

¹⁵¹ *Ibid.*, párr. 48.

que se han adoptado medidas hasta el máximo de los recursos disponibles y que se garantizan niveles mínimos de subsistencia a todas las personas¹⁵². A partir de aquí, identifican cuatro requisitos de aplicación.

El primero es que los Estados deben adoptar una estrategia nacional integral, basada en los derechos humanos, para reducir la pobreza y la exclusión social¹⁵³. Aunque en este punto los Principios Rectores son más contundentes que la declaración de 2001 del CDESC —que simplemente señalaba que «los planes nacionales participativos y multisectoriales de erradicación o reducción de la pobreza [...] cumplen un papel indispensable en todos los Estados, independientemente de la fase de desarrollo económico en que se encuentren»—, lo cierto es que el CDESC evalúa en el sistema de informes si los Estados cuentan o no con un programa de estas características¹⁵⁴, y, de no ser así, recomienda su adopción¹⁵⁵. Por lo demás, los Principios Rectores y el CDESC coinciden a la hora de señalar las características que deben tener tales estrategias¹⁵⁶.

El segundo requisito es dar la debida prioridad a las personas en situación de pobreza extrema dentro de las políticas públicas, en particular las fiscales y presupuestarias, pero también las destinadas a recuperarse de las crisis¹⁵⁷. Se trata de un requisito bajo el que los Principios Rectores engloban los aspectos relativos a la financiación pública, la disponibilidad de recursos por vía impositiva y su aplicación presupuestaria a la protección social que ya se comentaron con anterioridad¹⁵⁸, al igual que ocurre con el tercer requisito, relativo a la disponibilidad de servicios accesibles, adaptables, asequibles y de buena calidad, necesarios para el disfrute de los derechos humanos¹⁵⁹.

Mayores diferencias con la práctica derivada del examen de informes presenta el cuarto requisito —garantizar la coherencia de las políticas—, al menos en lo que respecta a aquellas con dimensión in-

¹⁵² *Ibid.*; al respecto, véase también ONU: E/C.12/2000/13, «Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales», 2 de octubre de 2000, principios 25-28.

¹⁵³ CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 50.

¹⁵⁴ ONU: HRI/GEN/2/Rev.6, *op. cit.*, Artículo 11, párr. 43.a), p. 37.

¹⁵⁵ Por ejemplo, CDESC: E/C.12/BIH/CO/2, «Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Bosnia y Herzegovina», 16 de diciembre de 2013, párrs. 21 y 29.d); E/C.12/DEU/CO/5, «Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Alemania», 12 de julio de 2011, párr. 24; E/C.12/CHE/CO/4, *op. cit.*, párr. 47.

¹⁵⁶ Integrar a las personas y grupos en situación de pobreza en su diseño y aplicación; contener puntos de referencia sujetos a plazos y un plan de aplicación bien definido que tenga en cuenta las consecuencias presupuestarias; autoridades y organismos responsables de la aplicación claramente designados; recursos y mecanismos de denuncia adecuados para los casos de incumplimiento (CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 50).

¹⁵⁷ *Ibid.*, párrs. 52 y 54.

¹⁵⁸ *Ibid.*, párrs. 52-55.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párrs. 56-60.

ternacional (como las inversiones o el comercio internacional), que el CDESC aborda de manera muy puntual y solo de manera indirecta en relación con la pobreza¹⁶⁰. Los Principios Rectores, en cambio, afirman con contundencia que:

Los compromisos de reducir la pobreza que ha asumido la comunidad internacional no deben considerarse aisladamente de las políticas y decisiones internacionales y nacionales, algunas de las cuales pueden generar condiciones que creen, mantengan o aumenten la pobreza, internamente o fuera del propio territorio. Antes de concertar cualquier acuerdo internacional, o de aplicar cualquier medida de política, los Estados deben evaluar si es compatible con sus obligaciones internacionales de derechos humanos¹⁶¹.

No obstante, este punto sigue estando en línea con la posición del CDESC expresada en su declaración de 2001, donde puso de manifiesto la existencia de obstáculos estructurales en el orden internacional que dificultan la erradicación de la pobreza a nivel mundial, y apeló a la adopción urgente de medidas para eliminarlos¹⁶².

2. Valor jurídico de los Principios Rectores

Puesto que los Principios Rectores son un instrumento elaborado en el marco de un procedimiento especial —esto es, un órgano subsidiario del CDH de carácter técnico e independiente— cuyas competencias no están establecidas en un tratado internacional, cabe preguntarse si tienen algún valor jurídico, más allá de ser una guía para ayudar a los Estados a diseñar sus estrategias nacionales contra la pobreza, como el propio texto indica. Son varios los argumentos que se pueden esgrimir para defender su valor jurídico.

Para empezar, el CDH hizo suyos los Principios Rectores mediante la resolución 21/11, adoptada por consenso en 2012, y ese mismo año recibieron el respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU) a través de la resolución 67/164 —adoptada también por consenso—, en la cual alentaba a los Estados, los componentes del sistema de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales, instituciones nacionales de derechos humanos, ONG y otros actores no estatales (incluido el sector privado) a que los tuvieran en cuenta «en

¹⁶⁰ Por ejemplo, CDESC: E/C.12/DEU/CO/6, *op. cit.*, párrs. 12-15.

¹⁶¹ CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 61.

¹⁶² CDESC: E/C.12/2001/10, *op. cit.*, párr. 21: «es imperativo adoptar urgentemente medidas para eliminar esos obstáculos estructurales a nivel mundial, como, por ejemplo, la excesiva deuda externa, la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación, pues de lo contrario las estrategias de algunos Estados para combatir la pobreza tienen muy pocas posibilidades de éxito duradero».

la formulación y aplicación de sus políticas y medidas relacionadas con las personas afectadas por la extrema pobreza»¹⁶³. Desde entonces, la AGNU ha reiterado la referencia a los Principios Rectores y a esta petición en sus sucesivas resoluciones sobre los derechos humanos y la extrema pobreza¹⁶⁴, todas adoptadas por consenso. Aunque se puede argumentar que las resoluciones de la AGNU, en tanto que recomendatorias, son meras declaraciones políticas, lo cierto es que, a la vista de su contenido, se puede afirmar que las relativas a la extrema pobreza se refieren al alcance de obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados de acuerdo con el Derecho internacional de los derechos humanos, y son susceptibles de modelar las expectativas de los Estados respecto de sus obligaciones en materia de pobreza¹⁶⁵, de manera que las remisiones constantes a los Principios Rectores y a la necesidad de aplicarlos estarían indicando que nos encontramos ante obligaciones jurídicas que pueden ser consideradas *soft law*.

En este sentido, cabe insistir en que los Principios Rectores son un instrumento que básicamente recoge principios y normas bien asentados en el Derecho internacional de los derechos humanos, como puede ser el de no discriminación o el de participación. Junto a ellos aparecen criterios que, como se ha visto, se alinean con los derivados de la interpretación del PIDESC que hace el CDESC. Pero, además, al margen del marco convencional que proporciona el PIDESC —por tanto, solo aplicable a los Estados que lo han ratificado—, también el CDH ha seguido los criterios recogidos en dicho instrumento en numerosas resoluciones de carácter sectorial¹⁶⁶, aunque, por lo general, sin mencionar expresamente los Principios Rectores, como se comentará más adelante. Dadas las funciones del CDH de fomento del desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos y de promoción del cumplimiento de las obligaciones jurídicas internacionales de los Estados en esta materia¹⁶⁷, de nuevo es posible hablar de sus resoluciones como potenciales instrumentos de *soft law*¹⁶⁸. Así, la

¹⁶³ AGNU: A/RES/67/164, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 20 de diciembre de 2012, párrs. 17-18.

¹⁶⁴ AGNU: A/RES/69/183, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 18 de diciembre de 2014, preámbulo y párrs. 20-21; A/RES/71/186, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 19 de diciembre de 2016, preámbulo y párrs. 18-19; A/RES/75/175, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 16 de diciembre de 2020, preámbulo y párrs. 21-22; A/RES/77/223, «Los derechos humanos y la extrema pobreza», 15 de diciembre de 2022, preámbulo y párrs. 22-23.

¹⁶⁵ Andrew T. GUZMAN y Thimoty L. MEYER, *op. cit.*, p. 221.

¹⁶⁶ Al respecto, *vid.* Rosa Ana ALJIA FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 66-85.

¹⁶⁷ *Vid.* AGNU: A/RES/60/251, «Consejo de Derechos Humanos», 15 de marzo de 2006, párr. 5.c) y d).

¹⁶⁸ Se siguen aquí las definiciones propuestas por Gammeltoft-Hansen, Lagoutte y Cerone, para quienes *soft law* hace referencia a «rules (prescribing conduct or otherwise establishing standards) that are in the process of becoming, though may not ultimately become, binding rules of international law, in the form of any of the established sources of international law—customary law, general principles of law, or as an authentic (binding) interpretation of a rule of treaty

composición de este órgano, ajustada a un criterio de distribución geográfica equitativa, es susceptible de expresar consensos en relación con estándares normativos de Derecho internacional general en materia de derechos humanos, lo que se refuerza con su labor de promoción del cumplimiento, aunque sea por la vía política, para lo que cuenta con el apoyo de los mecanismos de protección de los derechos humanos que ha creado. Por tanto, que sus resoluciones también sean coherentes con el contenido de los Principios Rectores refuerza la idea de que se está ante pautas de conducta que cuentan con un apoyo generalizado entre los Estados.

Asimismo, siempre dentro del ámbito del CDH, cabe señalar que los Principios Rectores también han sido utilizados como parámetro de referencia en otros mecanismos de protección de los derechos humanos. Es el caso, sobre todo, de diversos procedimientos especiales en el marco de sus mandatos¹⁶⁹, pero también han sido invocados en el

law», mientras que por «instrumentos de *soft law*» entienden «any instrument with normative content that by its form and provenance provides support sufficient to establish the minimum threshold of traction for at least some of the norms contained therein to be regarded as soft law» (Thomas GAMMELTOFT-HANSEN, Stéphanie LAGOUTTE y John CERONE, «Introduction: Tracing the roles of soft law in human rights», en Stéphanie LAGOUTTE, Thomas GAMMELTOFT-HANSEN y John CERONE (eds.), *Tracing the roles of soft law in human rights*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 5).

¹⁶⁹ Véase, por ejemplo, ONU: A/HRC/25/54, «Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Raquel Rolnik», 30 de diciembre de 2013, párr. 57, nota 73; A/HRC/28/65, «Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver. El acceso a la justicia y el derecho a la alimentación: el camino a seguir», 12 de enero de 2015, párr. 63; A/HRC/31/60/Add.2, «Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, sobre su misión a Grecia», 21 de abril de 2016, párr. 26; A/HRC/36/49, «Informe del Relator Especial sobre el derecho al desarrollo», 2 de agosto de 2017, párr. 23; A/HRC/37/54, «Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales. Elaboración de unos principios rectores para evaluar el impacto de las políticas de reforma económica en los derechos humanos», 20 de diciembre de 2017, párr. 31; A/HRC/40/57, «Principios rectores relativos a las evaluaciones de los efectos de las reformas económicas en los derechos humanos. Informe del Experto Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales», 19 de diciembre de 2018, Principio 13, nota 20; A/HRC/52/45, «Directrices prácticas no vinculantes para una recuperación de activos eficiente. Informe de la Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, Attiya Waris», 30 de diciembre de 2022, párr. 35; A/HRC/53/39, «Desigualdades de género en la pobreza: enfoques feministas y basados en los derechos humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra las mujeres y las niñas», 26 de abril de 2023, párr. 17, nota 29.

Examen Periódico Universal en algunas ocasiones¹⁷⁰. Si bien es cierto que la práctica es muy escasa, este último dato no se puede desdeñar, ya que se trata de indicaciones realizadas a los Estados sujetos al Examen Periódico Universal por otros Estados, y estos utilizan los Principios Rectores para especificar el contenido de sus recomendaciones, lo que deja entrever que los reconocen como criterios válidos y vigentes a los que el Estado examinado debería ajustarse.

Estos indicios sobre cuál es la práctica estatal respecto de los Principios Rectores enlazan con los resultados de un estudio empírico desarrollado por A. Ploszka, que confirma que algunos Estados los tienen en cuenta a la hora de formular las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, si bien se trata de una práctica muy limitada¹⁷¹. Con todo, parece posible afirmar que los Principios Rectores pueden expresar cierto consenso internacional respecto del comportamiento esperable por parte de los Estados en relación con sus políticas nacionales en materia de lucha contra la pobreza. Esta percepción viene corroborada por la posición de Estados Unidos, que, si bien no se opuso a su aprobación por el CDH, hizo una declaración explicativa de su postura en la que afirmaba que:

[...] there are interpretations of human rights law within this report with which we disagree. For example, we disagree with the suggestion that there are binding legal obligations on States that have not ratified relevant treaties or that there is a legal duty to provide foreign assistance¹⁷².

No es la única vez que Estados Unidos ha manifestado su oposición a que los Principios Rectores puedan implicar la obligación estatal de implementar normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales de los que los Estados no son parte¹⁷³. Este

¹⁷⁰ En concreto, en el segundo examen de Saint Kitts y Nevis, Filipinas lo alentó «a sopesase la necesidad de entablar consultas inclusivas, en particular con las personas que vivían en la pobreza extrema, de conformidad con los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos» (ONU: A/HRC/31/16, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Saint Kitts y Nevis», 15 de diciembre de 2015, párr. 60). Más recientemente, en el tercer examen de Bélgica, Canadá le recomendó «elaborar un plan nacional de lucha contra la pobreza infantil, destinado específicamente a las familias en riesgo de pobreza y que incluya respuestas estructurales, sostenibles y multidimensionales que se ajusten a los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos», una recomendación que Bélgica se comprometió a examinar (ONU: A/HRC/48/8, «Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: Bélgica», 14 de julio de 2021, párr. 36.52).

¹⁷¹ Adam PLOSZKA, «All Beginnings Are Difficult: The Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights a Decade After Their Adoption», *Human Rights Law Review*, vol. 23, 2023, pp. 1-21, en pp. 7-10.

¹⁷² U.S. Mission Geneva, *Explanation of Position: Extreme Poverty*, 27 de septiembre de 2012, en: <https://geneva.usmission.gov/2012/09/27/explanation-of-position-extreme-poverty/>.

¹⁷³ Véase, por ejemplo, United States Mission to the United Nations, *Explanation of Vote on a Third Committee Resolution on Extreme Poverty and Human Rights*, 16 de noviembre de

comportamiento es indiciario de una cierta convicción respecto del valor jurídico de dicho instrumento, ya que evidenciaría la voluntad de ese Estado de dejar clara su condición de opositor persistente frente a la eventual conformación de una norma consuetudinaria en la materia.

No obstante, el estudio de A. Ploszka pone también de relieve un dato llamativo, como es una cierta tendencia a invocar la Agenda 2030 (y en concreto el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 [ODS 1]) como marco de referencia para abordar la pobreza¹⁷⁴. Algo parecido se observa en la práctica de algunas organizaciones internacionales de ámbito regional, en las cuales se pueden encontrar referencias expresas —también escasas— a los Principios Rectores en los años inmediatamente posteriores a su adopción¹⁷⁵, pero poco a poco desaparecen tras la adopción de la Agenda 2030 en 2015. Lo más significativo es que otro tanto ocurre con el CDH. Ciertamente, menciona de manera sistemática los Principios Rectores en sus resoluciones sobre extrema pobreza y derechos humanos posteriores a 2012, aunque lo hace en el preámbulo, ya que la parte dispositiva de todas ellas se limita a renovar y definir el mandato del/de la Relator/a Especial sobre extrema pobreza¹⁷⁶. Al margen de estas, solo hay tres resoluciones en las que se remita expresamente a los Principios Rectores: la 22/5, de 2013; la 27/20, de 2014,

2018, en: <https://usun.usmission.gov/explanation-of-vote-on-a-third-committee-resolution-on-extreme-poverty-and-human-rights/>; también Adam PLOSZKA, *op. cit.*, p. 6, nota 30.

¹⁷⁴ Adam PLOSZKA, *op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁵ Por ejemplo, en la Unión Europea, *vid.* PARLAMENTO EUROPEO: P7_TA(2012)0503, «Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de diciembre de 2012, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2011) y la política de la Unión Europea al respecto (2012/2145(INI))», DO C 434 de 23.12.2015, p. 105, párr. 119; P7_TA(2014)0173, «Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de febrero de 2014, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012) (2013/2078(INI))», DO C 285 de 29.8.2017, p. 112, preámbulo. En la Organización de Estados Americanos, *vid.* Comisión Interamericana de Derechos Humanos: OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147, «Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas», 7 de septiembre de 2017, párr. 486 (entre otras referencias); OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17, «Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección», 30 de noviembre de 2017, párr. 268. En el Consejo de Europa (COE), *vid.* COE: «UN Post-2015 Sustainable Development Agenda. Council of Europe contribution to the UN Intergovernmental Negotiations referring to the UN SG Synthesis Report entitled “The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet” (UN doc.A/69/700 dated 4 December 2014)», 5 de mayo de 2015, p. 2, en: <https://rm.coe.int/09000016806c79d7>; «Council of Europe contribution to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development», 24 de abril de 2017, p. 3, en: <https://rm.coe.int/0900001680714b1f>; «Council of Europe contribution to the UN 2030 Agenda for Sustainable Development», 6 de febrero de 2018, p. 3, en: <https://rm.coe.int/09000016807889c9>, o también European Committee of Social Rights: *Defence for Children International (DCI) v. Belgium*, Complaint num. 69/2011, Report to the Committee of Ministers, 23 de octubre de 2012, párr. 81.

¹⁷⁶ Las resoluciones referidas son las citadas *supra* nota 134.

y la 28/19, de 2015¹⁷⁷. A partir de ahí, las referencias a los Principios Rectores se reemplazan por referencias a la Agenda 2030 y los ODS¹⁷⁸.

No obstante, el CDH insiste en que la promoción, la protección y el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente¹⁷⁹, lo que contrasta con la crítica expresada por algún sector doctrinal en el sentido de que, al no imponer obligaciones jurídicas a los Estados, la Agenda 2030 no tiene totalmente en cuenta las exigencias que se derivan del Derecho internacional de los derechos humanos¹⁸⁰. De manera significativa, en relación con el ODS 1 se cuestiona que no se aclare cómo se debe proceder para alcanzarlo¹⁸¹, una inconcreción que podría ser soslayada recurriendo a los Principios Rectores, los cuales, sin embargo, no se mencionan en la resolución 70/1 por la que la AGNU adoptó la Agenda 2030, aunque sí aparecen algunas de las ideas básicas recogidas en ellos. En concreto, entre las metas del ODS 1 se reconoce la necesidad de contar con definiciones nacionales de pobreza¹⁸², implementar sistemas universales de protección social (incluidos niveles mínimos) que garanticen una cobertura amplia¹⁸³, y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en los derechos a los

¹⁷⁷ CDH: A/HRC/RES/22/5, «Cuestión de la efectividad, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales», 21 de marzo de 2013, párr. 11; A/HRC/RES/27/20, «Fortalecimiento de la cooperación técnica y fomento de la capacidad en la esfera de los derechos humanos», 25 de septiembre de 2014, párr. 3.b); A/HRC/RES/28/19, «Derechos del niño: hacia una mejor inversión en los derechos del niño», 27 de marzo de 2015, preámbulo.

¹⁷⁸ En lo que respecta al ODS 1, *vid.*, por ejemplo, CDH: A/HRC/RES/37/4, «La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, y el derecho de no discriminación a este respecto», 22 de marzo de 2018, párr. 3; A/HRC/RES/42/13, «El derecho a la seguridad social», 26 de septiembre de 2019, preámbulo; A/HRC/RES/46/19, «El derecho a la alimentación», 24 de marzo de 2021, preámbulo; A/HRC/RES/52/16, «El derecho a la alimentación», 3 de abril de 2023, preámbulo; A/HRC/RES/54/22, «Promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la lucha contra las desigualdades», 12 de octubre de 2023, preámbulo.

¹⁷⁹ Véase, por ejemplo, CDH: A/HRC/RES/37/24, «Promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 23 de marzo de 2018, preámbulo; A/HRC/RES/43/19, «Promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 22 de junio de 2020, preámbulo, y A/HRC/RES/52/14, «Promoción y protección de los derechos humanos y la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 3 de abril de 2023, preámbulo.

¹⁸⁰ Véase, por ejemplo, Thomas POGGE y Mítu SENGUPTA, «Assessing the sustainable development goals from a human rights perspective», *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, núm. 2, 2016, pp. 83-97; Mítu SENGUPTA, «Transformational change or tenuous wish list? A critique of SDG 1 (“end poverty in all its forms everywhere”)», *Social Alternatives*, vol. 37, núm. 1, 2018, pp. 12-17; Adam PLOSZKA, *op. cit.*, p. 19.

¹⁸¹ Mítu SENGUPTA, *op. cit.*, esp. pp. 15-17.

¹⁸² ONU: A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», 25 de septiembre de 2015, ODS 1.2, aunque entra en cierta contradicción con el criterio cuantitativo —vivir con menos de 1,25 dólares al día— señalado en el ODS 1.1 (*cf.* CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 12).

¹⁸³ *Ibid.*, ODS 1.3 (*cf.* CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 86).

recursos económicos y en el acceso a los servicios básicos¹⁸⁴, a lo que se suma la necesidad de recopilar datos de referencia, recogida en otra parte de la resolución¹⁸⁵. A la luz de lo visto hasta aquí, es innegable no solo la vaguedad sobre cómo alcanzar las metas previstas en el ODS 1, sino que estas son muy exiguas si se comparan con la ambiciosa propuesta que suponían los Principios Rectores o con las detalladas indicaciones del CDESC.

Así las cosas, resulta inevitable que este panorama genere pesimismo respecto del futuro desarrollo normativo de los Principios Rectores, sobre todo como punto de partida para la posible elaboración, en el ámbito universal, de normas jurídicas específicas sobre la erradicación de la pobreza con carácter vinculante¹⁸⁶. No obstante, como a continuación se defenderá en las conclusiones, una visión de conjunto de la práctica de los órganos de derechos humanos del sistema universal permite hacer una lectura menos negativa.

IV. CONCLUSIONES

Del examen de los potenciales condicionantes regulatorios de las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza derivados de los órganos de derechos humanos de la ONU se pueden extraer varias conclusiones. La primera y más evidente es que existe una seria preocupación en el seno de la organización por la persistencia de la pobreza, como ponen de manifiesto iniciativas como la Agenda 2030. Sin embargo, esta preocupación contrasta poderosamente con la escasez de normas convencionales específicas en materia de derechos humanos de las que los Estados se han dotado para hacerle frente, que se reducen al art. 28.2 CDPD, en esencia destinado a asegurar la no discriminación de las personas con discapacidad, y ello pese a que la pobreza es un problema estructural cuya solución poco o nada tiene que ver con las decisiones individuales de quienes la padecen, sino con su reconocimiento como titulares de derechos cuyo disfrute debe ser asegurado por los Estados. En particular, la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales juega aquí un papel central.

Ante este escenario, los órganos analizados han optado por indicar a los Estados, en el marco de sus competencias, cómo incorporar el enfoque de derechos humanos en sus políticas públicas para luchar contra la pobreza, lo que se traduce en una serie de pautas que deberían seguir en el diseño y la implementación de las estrategias na-

¹⁸⁴ *Ibid.*, ODS 1.4 (cfr. CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párrs. 26-30 y 80.e).

¹⁸⁵ *Ibid.*, párr. 57 (cfr. CDH: Principios Rectores, *op. cit.*, párr. 52).

¹⁸⁶ Entre la doctrina se aboga por la necesidad de un tratado internacional en la materia. Véase, por ejemplo, Adam PŁOSZKA, *op. cit.*, p. 20; Cástor Miguel DÍAZ BARRADO, *op. cit.*, p. 46.

cionales. Como se ha visto, las vías utilizadas para ello son diversas, y van desde la declaración de 2001 del CDESC hasta los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos del CDH, pasando por los diversos mecanismos convencionales a disposición de los órganos de tratados. Pero, en definitiva, todas ellas tienen en común su naturaleza no obligatoria, lo cual no equivale a decir que carezcan de valor jurídico.

En efecto, sea en virtud del principio *pacta sunt servanda* en el caso de las disposiciones convencionales, en combinación con las funciones de vigilancia y control de los comités, sea por su carácter de *soft law*, lo cierto es que las pautas señaladas buscan modificar la conducta de los Estados y, aunque sea de una manera a todas luces insuficiente, parecen haber logrado crear un cierto consenso respecto de que esa es la forma adecuada de operar para hacer frente a la pobreza en el plano interno. En apoyo de esta afirmación vienen dos factores. Por un lado, hay que destacar la coherencia de las pautas señaladas por los distintos órganos. Con independencia de si son convencionales o extraconvencionales, de expertos o políticos, la receta es similar: los Estados deben adoptar estrategias contra la pobreza (definida esta con relación al nivel de vida nacional) apoyadas en datos precisos, no discriminatorias, que cuenten con la participación de las personas afectadas, y que dispongan de recursos suficientes y de mecanismos de coordinación y rendición de cuentas; a la vez, deben asegurar la efectividad de los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales, de los que se deben garantizar sus niveles mínimos, adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar a todas las personas un nivel de vida adecuado y para reducir la desigualdad, en especial garantizando una protección social universal y amplia y orientando el resto de políticas hacia ese objetivo. Ciertamente, hay variaciones en cuanto al detalle, pero el camino a seguir no admite dudas.

Por otra parte, la práctica estatal tanto interna como internacional parece evidenciar cierta adscripción a esa fórmula, al menos por parte de algunos Estados, aunque es demasiado limitada para extraer conclusiones sólidas. No obstante, las declaraciones de un país que es recalcitrante en su rechazo a las obligaciones jurídicas internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como es Estados Unidos, ponen de relieve el potencial de estas pautas de comportamiento para cristalizar como normas jurídicas vinculantes. Ahora bien, no deja de ser decepcionante que el consenso más claro alcanzado en materia de erradicación de la pobreza, el ODS 1 de la Agenda 2030, sea de carácter político y de mínimos, aunque tampoco anula las obligaciones derivadas del Derecho internacional de los derechos humanos. Como los órganos de derechos humanos de la ONU reiteran, la aplicación de la Agenda 2030 y el ejercicio efectivo de los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y los acuerdos políticos alcanzados

no pueden eximir del cumplimiento de las obligaciones jurídicas asumidas por los Estados. Las indicaciones de los órganos examinados aquí dotan al ODS 1 de contenido sustantivo y señalan con detalle la forma de lograr las metas marcadas. Aplicar de manera decidida un enfoque de derechos humanos en la lucha contra la pobreza es la manera de que este objetivo no se quede en mera retórica.

