



Asamblea General

Distr. general
27 de mayo de 2015
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

29º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston*

Resumen

En el presente informe, el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos se centra en la relación existente entre la pobreza extrema y la desigualdad extrema y sostiene que es esencial contar con un marco de derechos humanos para hacer frente a la desigualdad extrema.

En el informe, el Relator Especial presenta un panorama general de las crecientes desigualdades económicas y sociales en todo el mundo; muestra la forma en que esas desigualdades menoscaban la igualdad de oportunidades, conducen a leyes, reglamentos e instituciones que favorecen a los poderosos y perpetúan la discriminación contra ciertos grupos, como las mujeres; y ahonda en los efectos negativos de las desigualdades económicas en diversos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

El Relator Especial también analiza la respuesta de la comunidad internacional, en particular las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, al reto de la desigualdad extrema y llega a la conclusión de que los derechos humanos están ausentes del debate sobre la desigualdad y es poco lo que se ha hecho para dar seguimiento a los estudios y las recomendaciones del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas.

Para concluir, el Relator Especial propone un programa de futuro para hacer frente a la desigualdad que contempla, entre otras cosas, lo siguiente: apoyar resueltamente la reducción de la desigualdad extrema; otorgar a los derechos económicos, sociales y culturales la misma importancia y prioridad que se da a los derechos civiles y políticos; reconocer el derecho a la protección social; aplicar políticas fiscales orientadas específicamente a reducir la desigualdad; revitalizar el derecho a la igualdad, dotándolo de contenido, e incluir la redistribución de los recursos de forma prominente en los debates sobre los derechos humanos.

* Documento presentado con retraso.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–4	3
II. Definición y medición de la desigualdad	5–32	3
A. Definición y cifras recientes	5–11	3
B. Las desigualdades económicas y la igualdad de oportunidades	12–16	5
C. La desigualdad y el poder político	17–23	7
D. La discriminación y las desigualdades	24–25	10
E. Efectos negativos de las desigualdades económicas en el disfrute de los derechos humanos	26–32	11
III. La respuesta de la comunidad internacional a la desigualdad	33–39	13
IV. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la desigualdad ...	40–46	15
V. Un programa de futuro para hacer frente a la desigualdad	47–56	17
A. Rechazar la desigualdad extrema	48	17
B. Tomar la determinación de reducir la desigualdad extrema	49	18
C. Dar prominencia a los derechos económicos, sociales y culturales	50	18
D. Asegurar niveles mínimos de protección social	51	18
E. Aplicar políticas fiscales para reducir la desigualdad	52–53	19
F. Revitalizar la norma de igualdad	54–55	19
G. Reintroducir los recursos y la redistribución en el debate sobre los derechos humanos	56	21

I. Introducción

1. Este informe, el primero que presenta Philip Alston al Consejo de Derechos Humanos en su calidad de Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, se ha preparado de conformidad con la resolución 26/3 del Consejo.

2. Muchas veces se habla de la pobreza y la riqueza como si tuvieran muy poco que ver entre sí. En el presente informe, el Relator Especial sostiene que la extrema pobreza está directamente relacionada con la desigualdad extrema; y en especial, aunque no exclusivamente, cuando se trata de la distribución de la riqueza y los ingresos dentro de los países. Afirma también que el derecho internacional de los derechos humanos tiene mucho que decir sobre las desigualdades existentes y sobre la forma en que estas se pueden reducir a fin de eliminar la pobreza extrema. Sin embargo, hasta la fecha el debate sobre la desigualdad, que ha cobrado dinamismo a raíz de la publicación del libro de Thomas Piketty titulado *El capital en el siglo XXI*, ha prestado muy poca atención a la pertinencia de los derechos humanos y se ha ocupado mucho más de las dificultades de las clases medias que de las de quienes viven en la pobreza extrema.

3. Buena parte de la comunidad internacional de derechos humanos ha correspondido al desinterés de los economistas haciendo caso omiso de las consecuencias de la desigualdad extrema en la gran mayoría de su labor de promoción y análisis. Sin embargo, puede que no sea lo más acertado, ya que un marco de derechos humanos que no reconozca la desigualdad extrema como uno de los motores de la pobreza extrema y como una de las razones por las que más de una cuarta parte de la humanidad no puede disfrutar debidamente de los derechos humanos, está condenado al fracaso.

4. Por tanto, el presente informe no trata sobre cómo abordar la desigualdad extrema, asunto sobre el que se están publicando muchos análisis excelentes¹. El Relator Especial tampoco se propone estudiar las diversas recomendaciones que se desprenden de esos análisis, sino que el objetivo es dar respuesta a dos preguntas generales. En primer lugar, ¿qué ha hecho el régimen internacional de derechos humanos para abordar la relación entre la pobreza extrema y la desigualdad extrema? En segundo lugar, ¿qué podría hacerse para mejorar la situación en ese sentido?

II. Definición y medición de la desigualdad

A. Definición y cifras recientes

5. El concepto de desigualdad económica puede hacer referencia a diversas desigualdades relacionadas con la distribución de los ingresos (procedentes del trabajo o del capital) o la riqueza (por ejemplo, activos financieros o tierras) entre los miembros de una sociedad. Las desigualdades económicas se expresan a menudo por medio del coeficiente de Gini, que mide la desigualdad asignándole un valor entre 0 (representación de la igualdad perfecta) y 1 (la desigualdad perfecta: por ejemplo, una situación en la que una persona es propietaria de toda la riqueza de una sociedad), pero hay muchas otras formas de medir y presentar las desigualdades económicas². La magnitud del problema de las desigualdades económicas depende de qué es

¹ Anthony B. Atkinson, *Inequality, What Can Be Done?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015); François Bourguignon, *The Globalization of Inequality* (Princeton, Princeton University Press, 2015); Joseph Stiglitz, *The Great Divide* (Nueva York, W.W. Norton and Company, Inc., 2015).

² Véase *Panorama Social de América Latina* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.II.G.6), págs. 97 a 100.

exactamente lo que se mide, y de cómo se mide. Un indicador que mida solamente la desigualdad de los ingresos procedentes del trabajo no servirá para gran cosa si los ingresos de quienes se encuentran en el quintil o el decil superior proceden de la riqueza y no del trabajo. Si se mide la desigualdad en la riqueza sirviéndose de los datos fiscales de un país, quizás se obtengan resultados distintos de los que resultarían de medir la distribución de la riqueza únicamente en función de encuestas de hogares.

6. Al analizar las desigualdades se pueden tomar en consideración muchas otras dimensiones del bienestar, además de los ingresos y la riqueza³. Las desigualdades económicas se pueden distinguir de lo que se podría llamar “desigualdades sociales”. Estas últimas se pueden referir, por ejemplo, a la distribución del poder político, la salud, la educación o la vivienda entre los miembros de una sociedad. En teoría, una sociedad puede tener igualdad sanitaria, por ejemplo, si todas las personas tienen acceso a la misma calidad y cantidad de atención de la salud. Las desigualdades económicas y las desigualdades sociales pueden influirse y reforzarse mutuamente, y a menudo lo hacen. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, cuando las personas con ingresos más altos, o sus familiares, tienen más poder político o acceso a una educación mejor que quienes tienen ingresos más bajos.

7. Cuando se habla de la distribución de los ingresos, la salud o el poder, por ejemplo, muchas veces se emplea el término “desigualdades verticales”⁴ para hacer referencia a las desigualdades económicas y sociales. Además de las desigualdades verticales, existen las “desigualdades horizontales”, que son las diferencias que afectan a un grupo determinado de personas (y describen entre quiénes se producen las diferencias en cuestión). Por ejemplo, son desigualdades horizontales la desigualdad entre hombres y mujeres, entre mayorías y minorías, entre razas, entre grupos de personas con distinta orientación sexual o entre generaciones. Las desigualdades horizontales suelen superponerse a las desigualdades verticales, como ocurre cuando hay más mujeres que hombres en los sectores de bajos ingresos o cuando una minoría racial está insuficientemente representada en los órganos políticos.

8. Las cifras actuales sobre la desigualdad de los ingresos son bastante llamativas. Según un estudio realizado en 2008 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los dos últimos decenios la diferencia entre los ingresos del 10% de los asalariados que más ganaba y los del 10% que menos ganaba ha aumentado en el 70% de los países de los que se tienen datos⁵. En un estudio reciente de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la brecha entre los países ricos y pobres que son miembros de la OCDE se encuentra en el nivel más alto de los últimos 30 años⁶. En 2007, los directores ejecutivos de las 15 empresas más grandes de los Estados Unidos de América tuvieron unos ingresos 500 veces superiores a los del empleado medio de ese país, mientras que en 2003 la proporción era de más de 300 veces, y en muchos otros países se pueden observar tendencias similares⁷.

³ Véase el informe de la Comisión sobre la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social (Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi) (2009), págs. 14 y 15.

⁴ Para una explicación más detallada de la diferencia entre la desigualdad vertical y horizontal, véase el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo titulado *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries* (Nueva York, 2013), cap. 1.

⁵ Véase OIT, *World of Work Report 2008: Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, pág. ix.

⁶ Actualmente, el 10% más rico de la población de la zona de la OCDE gana 9,5 veces más que el 10% más pobre; en el decenio de 1980, la proporción era de 7 a 1, y desde entonces ha venido aumentando. Véase Federico Cingano, “Trends in income inequality and its impact on economic growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, N° 163 (2014), párr. 1.

⁷ Véase OIT, *World of Work*, pág. xi.

9. Un indicador que presenta detalladamente las desigualdades en los ingresos, al menos en la mayoría de los países del Norte Global, es la Base de Datos Mundial sobre los Ingresos Más Altos (The World Top Incomes Database, <http://topincomes.parisschoolofeconomics.eu>). En los Estados Unidos, en 2012, el 1% más rico de la población recibió casi el 20% de los ingresos de todo el país. El 10% de la población que obtuvo los ingresos más altos recibió casi la mitad de los ingresos del país. Estas cifras son muy diferentes de las de decenios anteriores en los Estados Unidos y de las de otros países desarrollados. En 1973, el 1% más rico de la población de los Estados Unidos ganó aproximadamente el 8% de los ingresos del país, y el 10% más rico, cerca del 32%. En Suecia, en 2012 el 1% más rico obtuvo alrededor del 7% de los ingresos del país, mientras que en 1981 el nivel era de alrededor del 4%, y el 10% más rico ganó cerca del 28% de los ingresos del país, en comparación con el 22% aproximadamente en 1984. La desigualdad de ingresos en los Estados Unidos en 2012 es comparable a la registrada en Colombia en 2010, donde el 1% más rico de la población también obtuvo aproximadamente el 20% de los ingresos del país.

10. En *El capital en el siglo XXI*, el Sr. Piketty muestra que en 1970 el 10% más rico de Europa poseía alrededor del 60% de toda la riqueza, mientras que en los Estados Unidos la cifra era del 65% aproximadamente. Actualmente, la proporción ha aumentado en cinco puntos porcentuales en ambos lugares. En enero de 2015, Oxfam International presentó cifras que muestran que el 1% más rico del mundo ha visto aumentar su parte correspondiente de la riqueza mundial desde el 44% en 2009 hasta el 48% en 2014, y prevé que la proporción superará el 50% para el año 2016. De la riqueza restante, las personas que no se encuentran en el quintil superior solo perciben el 5,5%⁸.

11. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha elaborado varios indicadores que miden las desigualdades sociales y horizontales. Un índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad, calculado para 145 países, muestra la distribución de los logros en las esferas de la salud, la educación y los ingresos entre una población. El PNUD también publica el coeficiente de desigualdad humana, que es un cálculo del promedio de la desigualdad en las tres dimensiones mencionadas. Además, el PNUD mide la desigualdad entre hombres y mujeres en su índice de desigualdad de género. Si se examinan estos índices, que no siempre son tan intuitivos como los índices centrados en los ingresos que se describen más arriba, resulta evidente que muchos países ni siquiera se acercan a los niveles de igualdad sanitaria, educativa y de género que existe en los países más igualitarios. Mientras que Noruega tenía un índice de desarrollo humano ajustado por la desigualdad de 0,891 en 2013, lo que indica un alto nivel de igualdad en comparación con otros países, las cifras en países como los Estados Unidos (0,755), la Federación de Rusia (0,685), Chile (0,661), la India (0,418) y la República Centroafricana (0,203) eran mucho más bajas. El índice de desarrollo relacionado con el género (la proporción de mujeres a hombres del índice de desarrollo humano) oscila entre un nivel muy alto de igualdad entre hombres y mujeres en Noruega (0,997) y un nivel muy alto de desigualdad en el Afganistán (0,602).

B. Las desigualdades económicas y la igualdad de oportunidades

12. La perfecta igualdad económica no es factible y posiblemente tampoco sea deseable, y no hay ninguna razón para oponerse a cierto grado de desigualdad económica si refleja diferencias de esfuerzo y talento y sirve para lograr un mayor bienestar de la sociedad en su conjunto. En cambio, parece que hay consenso en que todo ser humano tiene derecho, por lo menos, a la igualdad de oportunidades⁹. Dos

⁸ Véase “Riqueza: tenerlo todo y querer más”, informe temático de Oxfam (enero de 2015), pág. 2.

⁹ “Aunque el principio de igualdad formal es el fundamento de las interacciones sociales y económicas en la mayoría de las sociedades modernas, el consenso social sobre el grado de

presidentes de los Estados Unidos se han referido con gran elocuencia a este principio. Barack Obama lo describió así: “es el concepto según el cual el éxito no depende de si se nace en un entorno de riqueza o privilegio, sino del esfuerzo y el mérito propios”¹⁰. En 1860, Abraham Lincoln dijo que “cuando uno empieza la carrera de la vida siendo pobre, como la mayoría, en una sociedad libre sabe que puede mejorar su situación; sabe que no está atado de por vida a una condición laboral fija”¹¹. Friedrich Hayek, conocido por su aversión a la intervención del gobierno para lograr una mayor igualdad, expresó por escrito su aprobación de la exigencia planteada en el momento cumbre del movimiento liberal clásico de “retirar todos los obstáculos creados por el hombre que dificultan el ascenso de algunos, eliminar todos los privilegios personales y que la contribución del Estado a la mejora de las condiciones de cada uno sea igual para todos”¹².

13. En muchas sociedades, el problema es que los pobres comienzan la “carrera de la vida” en desventaja y se enfrentan a muchas más dificultades que los demás¹³. Sin duda, la gran desigualdad que se observa actualmente en muchos países no encaja con la idea de “justa igualdad de oportunidades” propuesta por John Rawls en *Teoría de la justicia*, quien escribió: “Más concretamente, suponiendo que haya una distribución de los bienes naturales, los que se encuentren en el mismo nivel de talento y capacidad y tengan la misma voluntad de utilizarlos deberían tener las mismas probabilidades de éxito, independientemente de su lugar inicial en el sistema social, es decir, independientemente de la clase de ingresos en la que nacieron”¹⁴.

14. Desde el punto de vista de la igualdad de oportunidades, resulta problemático que las desigualdades económicas extremas comiencen en el momento del nacimiento. El Sr. Piketty ha demostrado que, en el caso de los nacidos en Francia entre 1910 y 1960, “el percentil más alto de la jerarquía de los ingresos estaba integrado en su mayor parte por personas cuya principal fuente de ingresos era el trabajo”. Sin embargo, en el caso de los nacidos en Francia en el decenio de 1970, y más aún en el caso de los nacidos después, las cosas son diferentes: “actualmente, es probable que los ingresos de las personas incluidas en el percentil más alto de la jerarquía social en Francia procedan, a partes iguales, de la riqueza heredada y de su trabajo”. Resulta aún más problemática la conclusión a la que llega el Sr. Piketty de que casi una sexta parte de los nacidos en Francia hoy “recibirán una herencia de valor superior al total de los ingresos que gana la mitad inferior de la población en toda una vida de trabajo (y este grupo coincide, a grandes rasgos, con la mitad de la población que no hereda prácticamente nada)”¹⁵.

desigualdad que se puede aceptar como consecuencia de la acción de los mercados varía considerablemente de una sociedad a otra. Ahora bien, independientemente de las diferencias internacionales en el grado de desigualdad efectiva, el aumento paulatino de la desigualdad suscita cada vez más preocupación en muchos países, habida cuenta de sus repercusiones sociales y económicas”. Véase *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2012* (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.II.D.6), pág. 36.

¹⁰ Barack Obama, “Remarks by the President on economic mobility”, Washington, D.C., 4 de diciembre de 2013.

¹¹ “Speech at New Haven, Connecticut”, en Roy Basler, ed., *The Collected Works of Abraham Lincoln*, vol. 4 (New Brunswick, Nueva Jersey, Rutgers University Press, 1953).

¹² Véase F. A. Hayek, *Collected Works of F.A. Hayek: Constitution of Liberty* (Taylor and Francis, 2013), pág. 155.

¹³ “La desigualdad de los ingresos, en particular, es uno de los aspectos más visibles de una cuestión más amplia y compleja, que entraña la desigualdad de oportunidades. Este es un desafío universal que debe encarar el mundo entero”. (Véase el informe de síntesis del Secretario General titulado “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta” (A/69/700, párr. 68)).

¹⁴ Véase John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971), pág. 63.

¹⁵ Véase Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press), págs. 408, 409 y 421.

15. En principio, las desigualdades económicas que comienzan en el momento del nacimiento se pueden corregir durante la vida, pero se ha demostrado que, si la vida empieza en situación de desventaja económica, resulta mucho más probable que termine también en desventaja¹⁶. Un estudio basado en datos correspondientes a algunos países de la OCDE llegó a la conclusión de que la movilidad intergeneracional difiere sorprendentemente de un país a otro:

En países como Finlandia, Noruega y Dinamarca se observa el vínculo más débil entre la situación económica de los padres y los ingresos de los hijos cuando llegan a la edad adulta: menos de una quinta parte de la ventaja o desventaja económica que pueda haber tenido un padre en su momento se transmite a su hijo en la vida adulta. En Italia, el Reino Unido y los Estados Unidos, se transmite aproximadamente el 50% de la ventaja o desventaja¹⁷.

En 2012, un destacado economista explicó de forma intuitiva las implicaciones de este fenómeno para un país con niveles relativamente bajos de movilidad intergeneracional, como los Estados Unidos: “La probabilidad de que una persona nacida en una familia del 10% más bajo en la distribución de ingresos llegue al 10% más alto en la vida adulta es más o menos igual que la probabilidad de que un padre que mide 1,70 m tenga un hijo que de mayor mida más de 1,90 m. Puede pasar, pero no es frecuente”¹⁸.

16. Las diferencias entre un país y otro en lo que se refiere a la movilidad económica intergeneracional no son aleatorias. Se ha demostrado que existe una clara relación negativa entre las desigualdades económicas en un país y la movilidad intergeneracional de los ingresos¹⁹. Alan Krueger lo llama “la curva del Gran Gatsby”. Joseph Stiglitz ha escrito que, cada vez más, el ideal de la igualdad de oportunidades es un mito en muchos países, y que las oportunidades se van reduciendo al tiempo que aumenta la desigualdad²⁰.

C. La desigualdad y el poder político

17. En todas las democracias modernas, las leyes, los reglamentos y las instituciones influyen en la distribución del poder económico y de otro tipo, y a su vez se ven influidos por ella. Las desigualdades económicas no son solamente consecuencia de las fuerzas del mercado, sino también de las fuerzas políticas que afectan a las leyes, los reglamentos y las instituciones²¹. Por tanto, la plena comprensión de las desigualdades económicas requiere un examen del ejercicio del poder político.

18. La democracia y los derechos civiles y políticos están estrechamente vinculados a la división igualitaria de los factores económicos y de otra índole que son cruciales para el bienestar. Como es bien sabido, Amartya Sen afirmó que la democracia y el respeto de los derechos civiles y políticos conexos, tales como la libertad de la prensa

¹⁶ “La brecha entre la igualdad formal y la igualdad real de oportunidades tiene profundas raíces económicas y consecuencias económicas de gran alcance. Cuando la desigualdad empieza en la cuna, la movilidad social no es suficiente para corregirla”. (Véase *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2012*, pág. 45).

¹⁷ Véase Miles Corak, “Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility”, Discussion Paper N° 7520 (Bonn, Institute for the Study of Labor, 2013), pág. 4.

¹⁸ Véase Alan B. Krueger, “The rise and consequences of inequality in the United States”, notas para una presentación oral realizada el 12 de enero de 2012, pág. 3.

¹⁹ Véase Cingano, “Trends” (nota 6), párr. 15.

²⁰ Véase Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future* (Nueva York, W.W. Norton and Company, 2012), pág. 18.

²¹ Véase Task Force on Inequality and American Democracy, de la Asociación Americana de Ciencia Política, “American democracy in an age of rising inequality” (2004), pág. 4.

y el derecho a votar, están relacionados con la ausencia de hambrunas. También señaló que “el éxito de la India en la erradicación de las hambrunas no se refleja en un éxito parecido en (...) el alivio de las desigualdades en las relaciones entre los sexos” y que carencias como la desigualdad entre hombres y mujeres “requieren un análisis más profundo, así como un uso mayor y más eficaz de los medios de comunicación y la participación política; en definitiva, una práctica más completa de la democracia”²². El hecho de que exista una democracia y esté reconocido el derecho a participar en el proceso político no garantiza la igualdad de oportunidades ni que los resultados vayan a ser más igualitarios. Como han sostenido otros autores, las obligaciones correlativas en materia de derechos humanos que son necesarias para “constituir la democracia y garantizar su buen funcionamiento” van más allá del mero derecho a votar: puede que el Estado “tenga que adoptar medidas positivas para proteger al individuo frente a la injerencia de otros en su derecho”²³.

19. Un problema importante, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, es la captura del proceso político por parte de grupos poderosos y la exclusión de otros, lo cual da lugar a que las leyes, los reglamentos y las instituciones favorezcan a los poderosos. La desigualdad económica suele ir acompañada de desigualdad política, lo que significa que no todos los ciudadanos pueden ejercer sus derechos democráticos en igualdad de condiciones²⁴. Oxfam indica que muchas personas de todo el mundo consideran que las leyes y los reglamentos tienen por objeto beneficiar a los ricos²⁵. Según Stiglitz, en el contexto de los Estados Unidos, el Gobierno desempeña un doble papel en la desigualdad económica actual: “Es en parte responsable de la desigualdad en la distribución de los ingresos antes de impuestos y no ha hecho todo lo posible por ‘corregir’ esta desigualdad por medio de políticas progresivas en materia de impuestos y gastos”²⁶.

20. Las desigualdades, la captura política y el ejercicio de los derechos civiles y políticos están estrechamente relacionados entre sí. Según el Banco Mundial, “las distribuciones desiguales del control sobre (...) la influencia política perpetúan instituciones que protegen los intereses de los más poderosos, a veces en detrimento de los derechos personales y de propiedad de otros”²⁷. Refiriéndose a los Estados Unidos, donde la desigualdad de ingresos se encuentra en un nivel histórico²⁸, el Sr. Stiglitz afirma que el derecho a participar en el proceso democrático sigue sin ser una realidad

²² Amartya Sen, “Freedoms and needs”, *The New Republic*, 10 a 17 de enero de 1994.

²³ Véase, por ejemplo, Sandra Fredman, *Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties* (Oxford University Press, 2008), págs. 38 y 39.

²⁴ “Solo algunos estadounidenses ejercen plenamente sus derechos como ciudadanos, y suelen proceder de los segmentos más favorecidos de la sociedad. Los que tienen unos ingresos más elevados, más éxito en el ámbito laboral y un nivel más alto de educación formal son los que tienen más probabilidades de participar en la política y transmitir sus necesidades y valores a los funcionarios del Gobierno”. Véase Task Force on Inequality and American Democracy, “American democracy”, pág. 5.

²⁵ “Una encuesta realizada en seis países (España, Brasil, India, Sudáfrica, el Reino Unido y Estados Unidos) pone de manifiesto que la mayor parte de la población considera que las leyes están diseñadas para favorecer a los ricos —en España, 8 de cada 10 personas estaban de acuerdo con esta afirmación. Otra reciente encuesta de Oxfam a trabajadores con salarios bajos en Estados Unidos revela que el 65% de ellos considera que el Congreso aprueba leyes que benefician principalmente a los ricos”. Véase Oxfam, “Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica”, informe, 20 de enero de 2014, pág. 3.

²⁶ Stiglitz, *The Price of Inequality*.

²⁷ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* (2005), pág. 15.

²⁸ “En efecto, la parte correspondiente al decil superior en 2012 es del 50,6%, nivel más alto que en ningún otro año desde 1917 e incluso superior al de 1928, que es cuando la burbuja del mercado de valores alcanzó la cota máxima en los ‘desenfrenados’ años veinte”. Véase Emmanuel Saez, “Striking it richer: the evolution of top incomes in the United States” (University of California Berkeley, 2015), pág. 3. Disponible en <http://eml.berkeley.edu/~saez/saez-UStopincomes-2013.pdf>.

en la práctica para muchos estadounidenses pobres: “Si bien los días de exclusión absoluta del proceso de votación son, en su mayoría, cosa del pasado en los Estados Unidos, sigue habiendo una corriente constante de iniciativas destinadas a limitar la participación, invariablemente dirigidas a los pobres y a los peor conectados. (...) El resultado es que una de cada cuatro personas con derecho a voto —51 millones de estadounidenses o más— no está inscrita como votante”²⁹. Paul Krugman ha escrito que “la concentración extrema de los ingresos es incompatible con la democracia real”³⁰.

21. Las desigualdades económicas parecen alentar la captura política y la desigualdad en la realización de los derechos civiles y políticos. Los altos niveles de desigualdad económica “podrían crear instituciones que mantengan los privilegios políticos, sociales y económicos de la elite encerrando a los marginados en las trampas de la pobreza de las que es difícil escapar”³¹. Se puede romper este círculo vicioso si los derechos civiles y políticos se disfrutan de forma más equitativa, como pone de manifiesto el caso de Chile. Durante la dictadura de Augusto Pinochet, en los decenios de 1970 y 1980, la desigualdad en los ingresos empeoró, y después mejoró tras el restablecimiento de la democracia (aunque sigue siendo más elevada que en el decenio de 1960 o a comienzos del de 1970)³². Otro ejemplo es Rwanda, donde la igualdad de género está consagrada en la Constitución y existe un sistema de cuotas que ha contribuido a que más de la mitad de los miembros del Parlamento sean mujeres, caso único en el mundo³³. Después de la introducción del sistema de cuotas, el Parlamento rwandés aprobó leyes para mejorar la igualdad entre los géneros, “entre ellas varias leyes destinadas a prevenir y castigar la violencia por motivos de género, leyes que otorgan derechos de propiedad más amplios a las mujeres y legislación fundamental sobre la participación de la mujer en la fuerza de trabajo”³⁴.

22. La protección de los derechos laborales básicos, como el derecho a la libertad de asociación y a la negociación colectiva, también es esencial para conseguir una división más equitativa del poder y la reducción de las desigualdades económicas. Si bien es muy difícil establecer una relación de causalidad entre la efectividad de los derechos laborales fundamentales y las desigualdades económicas, varios estudios apuntan a una relación entre la falta de protección de los derechos laborales fundamentales y la desindustrialización, y entre la desindustrialización y el aumento de la desigualdad salarial. Los autores de un estudio reciente señalan: “El paradigma neoliberal de comienzos del decenio de 1980 creó un entorno sumamente negativo para los sindicatos con el abandono de las políticas de pleno empleo. Desde entonces, la legislación laboral en todo el mundo ha pasado a ser mucho menos favorable a los sindicatos, y se ha vuelto más difícil sindicalizar a los trabajadores de empresas nuevas”³⁵.

23. La relación entre la desindustrialización y la desigualdad salarial se aborda en numerosas publicaciones. Los autores de un estudio del Banco Mundial sobre los efectos económicos de la adopción o la aplicación de los dos derechos laborales fundamentales mencionados manifestaron haber encontrado pruebas “muy sólidas” de que los sindicatos reducen la desigualdad salarial. Concretamente, constataron que las

²⁹ Stiglitz, *The Price of Inequality*.

³⁰ Paul Krugman, “Oligarchy, American style”, *New York Times*, 3 de noviembre de 2011.

³¹ Véase *Combatir la pobreza y la desigualdad: Cambio estructural, política social y condiciones políticas* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.III.Y.1), pág. 6.

³² Dante Contreras y Ricardo French-Davis, “Policy regimes, inequality, poverty, and growth: the Chilean experience, 1973-2010”, en Giovanni Andrea Cornia, ed., *Falling Inequality in Latin America: Policy Changes and Lessons* (Oxford University Press, 2014).

³³ PNUD, “Promote gender equality and empower women: where we are”. Disponible en www.rw.undp.org/content/rwanda/en/home/mdgoverview/overview/mdg3/.

³⁴ Elizabeth Bennett, “Rwanda strides towards gender equality in government”, *Kennedy School Review* (agosto de 2014).

³⁵ Véase Ünal Töngür y Adem Yavuz Elveren, “Deunionization and pay inequality in OECD countries: a panel Granger causality approach”, *Economic Modelling*, vol. 38 (2014), pág. 418.

diferencias salariales entre los trabajadores cualificados y los no cualificados se reducen cuando hay sindicatos³⁶. Esto es coherente con otro estudio, centrado en los Estados Unidos, cuyos autores llegaron a la siguiente conclusión:

Si se considera el número de afiliados a un sindicato, el descenso en la afiliación explica la quinta parte del crecimiento de la desigualdad en los ingresos de los hombres. Si se agregan los efectos de los sindicatos en los salarios de los trabajadores no afiliados, que tienen que ver con el cumplimiento de la normativa y la sensación de amenaza, el efecto del descenso en el número de afiliados sobre la desigualdad salarial aumenta de un quinto a un tercio. De este cálculo se desprende que la ralentización del movimiento sindical en los Estados Unidos ha contribuido a la desigualdad salarial de los hombres tanto como el incremento relativo en la remuneración de los graduados universitarios³⁷.

Un estudio de 2013 sobre Turquía muestra que la caída de la sindicalización en ese país se tradujo en un aumento de la desigualdad salarial durante el período comprendido entre 1980 y 2008³⁸. Cabe señalar también que, según los datos publicados, no solo la desindustrialización afecta a la desigualdad salarial, sino que también la desigualdad salarial afecta a la sindicalización³⁹.

D. La discriminación y las desigualdades

24. Las desigualdades verticales y horizontales, incluidas las económicas, a menudo están estrechamente relacionadas con la discriminación. En muchos países, el sector más pobre de la población coincide con los grupos sociales y étnicos que son objeto de discriminación. Por lo tanto, es posible que en muchos países el nivel actual de desigualdad económica sería menor si no hubiera discriminación⁴⁰. Por tanto, al abordar las desigualdades económicas debemos prestar especial atención a la superposición entre las desigualdades económicas y las desigualdades que afectan a grupos de personas (desigualdades horizontales), ya que pueden indicar que la discriminación es una causa importante de la desigualdad⁴¹. En palabras del Sr. Stiglitz, “una de las fuentes de desigualdad más odiosas —y más difíciles de erradicar— es la discriminación, tanto la que tiene lugar en el momento como los efectos de la discriminación que tuvo lugar en el pasado”⁴².

³⁶ Véase Banco Mundial, *Unions and Collective Bargaining: Economic Effects in a Global Environment* (Washington, D.C., 2002), pág. 7.

³⁷ Véase Bruce Western y Jake Rosenfeld, “Unions, norms, and the rise in American wage inequality”, *American Sociological Review*, vol. 76, N° 4 (agosto de 2011), págs. 532 y 533.

³⁸ Adam Y. Elveren, “A brief note on deunionization and pay inequality in Turkey”, The University of Texas Inequality Project, UTIP Working Paper N° 63 (2013). Disponible en http://utip.gov.utexas.edu/papers/utip_63.pdf.

³⁹ “Nuestros resultados demuestran que la causalidad de Granger no va solamente en la dirección de la densidad de los sindicatos a la desigualdad (10 países), sino también en la dirección contraria (6 países)”. (Véase Töngür y Elveren, “Deunionization”, pág. 423).

⁴⁰ “Una interpretación de estos resultados es que las diferencias entre grupos representan, y posiblemente explican, una porción nada insignificante de la desigualdad total”. Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, pág. 32.

⁴¹ “La cuestión cobra especial relevancia cuando afecta a grupos, ya que la influencia de las normas sociales y la discriminación salen a la superficie y deja de tener peso el argumento de que los resultados pueden reflejar lo que los interesados eligieron”. Véase Claire Melamed y Emma Samman, “Equity, inequality, and human development in a post-2015 framework” (PNUD, 2013), pág. 3.

⁴² Stiglitz, *The Price of Inequality*.

25. A pesar de que muchas formas de discriminación son intrínsecamente injustas, la correlación entre la discriminación por motivos de género y las desigualdades económicas merece una mención especial, ya que podría llegar a afectar a la mitad de la población mundial. Si bien tanto los hombres como las mujeres pueden experimentar multitud de tipos de desigualdad por factores tales como la raza, la etnia, la orientación sexual o la discapacidad, con demasiada frecuencia se entiende que la discriminación por razón de género es un problema que afecta casi exclusivamente a la mujer. En su *Informe sobre el desarrollo mundial 2012*, el Banco Mundial describe las formas de discriminación que aún existen en muchos países y que repercuten directamente en la desigualdad económica entre hombres y mujeres. Según el Banco Mundial, los hombres y las mujeres todavía tienen diferentes derechos de propiedad al menos en nueve países, y en muchos países las mujeres y las niñas siguen teniendo menos derechos de sucesión que los hombres y los niños⁴³. Además, las mujeres siguen saliendo mal paradas en el mercado laboral en general. En un documento de evaluación de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) se puede ver que en casi 80 países sigue habiendo restricciones sobre los tipos de trabajo que las mujeres están autorizadas a realizar. Ese mismo organismo afirma que la tasa de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo a escala mundial está estancada desde el decenio de 1990. En la actualidad, solo la mitad de las mujeres forma parte de la fuerza de trabajo, mientras que en el caso de los hombres lo hacen más de tres cuartas partes. Aunque hay diferencias considerables de una región a otra, esta brecha de género no se ha eliminado en ningún lugar: en todo el mundo, las mujeres ganan por término medio un 24% menos que los hombres. En un estudio de cuatro países se calcula que la diferencia entre los ingresos de las mujeres y los de los hombres a lo largo de la vida es de entre el 31% y el 75%⁴⁴.

E. Efectos negativos de las desigualdades económicas en el disfrute de los derechos humanos

26. Es evidente que las desigualdades económicas afectan gravemente a diversos derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

27. Las desigualdades económicas pueden poner en peligro el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona. En un estudio de 2009 con datos de 162 países correspondientes al período comprendido entre 1980 y 2004 se llegó a la conclusión de que hay argumentos sólidos que respaldan la relación entre la desigualdad en los ingresos y las violaciones de los derechos a la integridad personal en todos los países de la muestra⁴⁵. Un estudio realizado en 2011 con datos de 33 países ricos y de ingresos medianos demostró que hay una estrecha asociación entre la desigualdad de los ingresos y las tasas de homicidio⁴⁶. Un estudio sinóptico llegó a la conclusión de que la investigación “vincula sistemáticamente la desigualdad de los ingresos con la delincuencia, concretamente los homicidios deliberados y los robos”⁴⁷.

⁴³ Banco Mundial, *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*, pág. 159.

⁴⁴ Véase Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights* (2015), pág. 71.

⁴⁵ Todd Landman y Marco Larizza, “Inequality and human rights: who controls what, when, and how”, *International Studies Quarterly*, vol. 53, N° 3 (2009), págs. 715 a 736.

⁴⁶ Frank J. Elhar y Nicole Aitken, “Income inequality, trust and homicide in 33 countries”, *European Journal of Public Health*, vol. 21, N° 2 (2011), págs. 241 a 246.

⁴⁷ Véase Melamed y Samman, “Equity”, pág. 7.

28. Las desigualdades económicas, especialmente cuando son extremas, también pueden estar estrechamente vinculadas a los disturbios y conflictos sociales⁴⁸. El Secretario General ha indicado que cuando se percibe que la desigualdad es injusta y excesiva, pueden surgir protestas y descontento social, como los observados en todo el mundo en años recientes (véase A/67/394, párr. 26). Un estudio sobre la pobreza y la desigualdad llegó a la conclusión de que “altos niveles de desigualdades interconectadas podrían dañar la realización de los derechos civiles, políticos y sociales; podrían elevar el nivel de criminalidad y empujar a las sociedades al conflicto”⁴⁹. La OIT, en sus *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo – Tendencias 2015*, afirma que “el aumento de las desigualdades ha socavado la confianza en el gobierno, con algunas excepciones”, y que un descenso considerable de la confianza, “en particular si va acompañado de un estancamiento o una reducción de los ingresos, puede contribuir a los disturbios sociales, como han demostrado varios países del Oriente Medio, con repercusiones en las condiciones sociales, el crecimiento y la dinámica de empleo”. Incluso en la antigüedad, Platón afirmó que “si un Estado quiere evitar (...) la desintegración civil, (...) en ningún segmento del cuerpo de ciudadanos debe permitirse la extrema pobreza ni la extrema riqueza, porque ambas llevan al desastre”⁵⁰.

29. Las desigualdades económicas no solo perjudican los derechos civiles y políticos, sino que también afectan negativamente al goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Un buen ejemplo de ello es el derecho a la salud. Según el Banco Mundial, los niños de familias pobres y los de las zonas rurales tienen más probabilidades de morir que los de familias más ricas y zonas urbanas, y “los pobres tienen considerablemente menos probabilidades que los no pobres de acceder a servicios de salud de alto impacto, como atención calificada en el parto, cuidado prenatal y alimentación complementaria”⁵¹. La Comisión Stiglitz-Sen-Fitoussi llegó a la conclusión de que “las personas de clases ocupacionales inferiores que tienen un nivel educativo más bajo y menos ingresos tienden a morir más jóvenes y, durante esa vida más breve, tienden a sufrir diversos problemas de salud con más frecuencia”. Asimismo, concluyó que “estas diferencias en las condiciones de salud no solo reflejan peores resultados para las personas que se encuentran en lo más bajo de la escala socioeconómica, sino que también se extienden a la población de toda la jerarquía socioeconómica, es decir, muestran un ‘gradiente social’”⁵². La Asamblea Mundial de la Salud, en su resolución WHA62.14, se sumó a la recomendación de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud sobre la necesidad de “luchar contra la distribución no equitativa del poder, el dinero y los recursos”.

30. Varios estudios han demostrado el efecto negativo de la desigualdad de los ingresos en el derecho a la educación⁵³. Un estudio de 2014 publicado por la OCDE reveló que “el aumento de las disparidades en los ingresos frena el desarrollo de las aptitudes entre las personas cuyos padres proceden de un entorno educativo más pobre en términos tanto cuantitativos (es decir, años de escolaridad) como cualitativos (es

⁴⁸ En un informe reciente, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe señaló que es posible que una disminución de las disparidades económicas no conduzca necesariamente a menos disturbios y conflictos sociales. “En Chile y el Brasil, donde se han reducido la polarización y la pobreza, se han vivido recientemente expresiones de malestar social. Una posibilidad es que, en algunos países de la región, debido a la reducción de la polarización y de la pobreza, se hayan extendido los sentimientos de identificación con la clase media y las expectativas sean mayores, lo que podría llevar a conflictos en caso de que estas no se cumplan”. (Véase *Panorama Social de América Latina*, págs. 110 y 111).

⁴⁹ *Combatir la pobreza y la desigualdad*.

⁵⁰ Citado en Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, pág. 57.

⁵¹ *Ibid.* pág. 23.

⁵² Véase el informe de la Comisión (nota 3), pág. 46.

⁵³ Véase, por ejemplo, Melamed y Samman, “Equity”, pág. 6.

decir, nivel de competencia)” y que “una mayor desigualdad reduce las oportunidades educativas (y de movilidad social) de las personas desfavorecidas de la sociedad, efecto que domina los impactos potencialmente positivos mediante incentivos”⁵⁴. Otro estudio puso de manifiesto que “en Ecuador los niños más pequeños, independientemente del quintil de riqueza y de la educación de sus padres, en general se desempeñan tan bien como sus comparadores. Pero a medida que crecen, (...) solamente los niños de la mitad superior de la distribución de la riqueza y que tienen padres con alta formación mantienen su desempeño con respecto a sus comparadores”⁵⁵.

31. Las desigualdades económicas también afectan a la realización del derecho al agua. En un informe de 2012, el Secretario General citó un análisis de los datos de 35 países de África Subsahariana que llegó a la conclusión de que el acceso a mejores fuentes de agua oscilaba entre el 94% del 20% más rico en las zonas urbanas y el 34% del 20% más pobre en las zonas rurales (véase A/67/394, párr. 29). En otro estudio se llegó a la conclusión de que “la tasa de progreso en el acceso al agua y el saneamiento es muy desigual entre los quintiles de riqueza en muchos países: los dos quintiles más pobres a menudo no obtienen mejoras, mientras que otros quintiles experimentan avances considerables”⁵⁶.

32. Por lo tanto, es evidente que los más pobres son los que más sufren los efectos de la desigualdad, por diversas razones. En parte, porque su influencia y su capacidad para ejercer sus derechos se ven reducidas en términos relativos, aunque no en términos absolutos, a medida que los demás se enriquecen y adquieren más poder político y económico, y en parte, porque son más vulnerables a los reveses relacionados con el malestar social, la delincuencia y la violencia.

III. La respuesta de la comunidad internacional a la desigualdad

33. En 1999, los autores de un importante estudio llegaron a la conclusión de que, si bien la desigualdad mundial era un problema de envergadura, la investigación tradicional del orden mundial no le había prestado la debida atención. Afirmaron que los procesos de la globalización estaban exacerbando las desigualdades tanto dentro de los Estados como entre ellos, y estaban mermando la capacidad de las instituciones tradicionales para responder a las amenazas resultantes⁵⁷. Sin embargo, la comunidad internacional tardó bastante más de un decenio en considerar la desigualdad como un problema prioritario. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulado “El futuro que queremos”, los líderes del mundo reafirmaron la necesidad de lograr el desarrollo sostenible reduciendo las desigualdades. Consideraron que era esencial generar empleos e ingresos decentes que redujeran las disparidades entre los niveles de vida (véase la resolución 66/288 de la Asamblea General, anexo, párrs. 4 y 30).

⁵⁴ Véase Cingano, “Trends” (nota 6), párrs. 2 y 46.

⁵⁵ Véase Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2006*, pág. 25.

⁵⁶ Véase Inga T. Winkler, Margaret L. Satterthwaite y Catarina de Albuquerque, “Measuring what we treasure and treasuring what we measure: post-2015 monitoring for the promotion of equality in the water, sanitation, and hygiene sector”, Public Law and Legal Theory Research Paper Series, Working Paper N° 14-48 (New York University School of Law, 2014), pág. 39. Disponible en <http://ssrn.com/abstract=2498064>.

⁵⁷ Andrew Hurrell y Ngaire Woods, eds., *Inequality, Globalization, and World Politics* (Oxford University Press, 1999).

34. En 2014, el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentó sus propuestas para la agenda para el desarrollo después de 2015 (véase A/68/970 y Corr.1). El objetivo 10 persigue expresamente reducir la desigualdad en y entre los países. Entre las metas específicas relacionadas con el objetivo 10 se encuentran las siguientes: lograr y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional, garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en materia de resultados y adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad.

35. En diciembre de 2014, el Secretario General presentó un informe de síntesis con su visión para las negociaciones de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible (A/69/700). En el informe, el Secretario General hizo referencia a desigualdades grandes e intolerables y sostuvo que la desigualdad de ingresos, en particular, era uno de los aspectos más visibles de una cuestión más amplia y compleja que entrañaba la desigualdad de oportunidades. Mencionó que, al aplicar la nueva agenda, los Estados debían hacer frente a las desigualdades en todas las esferas, acordando que ningún objetivo o meta se pudiera considerar cumplida si no se cumplía para todos los grupos sociales y económicos. El desafío principal de ese tiempo consistía en reducir la brecha existente entre la determinación de garantizar una vida digna para todos y la realidad de la pobreza persistente y la intensificación de la desigualdad (*ibid.*, párrs. 65, 67 y 68).

36. Aunque uno de los objetivos propuestos por el Grupo de Trabajo Abierto tiene como finalidad reducir las desigualdades, el Relator Especial ha observado que las normas de derechos humanos están prácticamente ausentes de la propuesta (véase A/69/297, párrs. 45 a 49). En su informe de síntesis, el Secretario General les atribuyó mucha más importancia, aunque no hizo referencia explícita a la relación entre las desigualdades y los derechos humanos. Sin embargo, el vínculo se reconoció en declaraciones en las que se reclamaba un futuro libre de pobreza y basado en los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad, una agenda para después de 2015 basada en los principios de los derechos humanos y el estado de derecho, la igualdad y la sostenibilidad, y —de nuevo— en la vinculación de los desafíos de fortalecimiento de los derechos humanos, igualdad y sostenibilidad (véase A/69/700, párrs. 18, 49 y 82). De manera más general, el Secretario General subrayó la necesidad de seguir corrigiendo la incoherencia normativa que existe entre los actuales sistemas de gobernanza internacional en materia de comercio, finanzas e inversión, por una parte, y las reglas y normas que se utilizan para el trabajo, el medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad y la sostenibilidad, por la otra (*ibid.*, párr. 95). También reconoció un vínculo indirecto entre los derechos humanos y la desigualdad al contraponer el valor de la dignidad a la desigualdad cada vez más profunda, lo que implicaba que la desigualdad era contraria a la dignidad humana.

37. Las Naciones Unidas no han sido la única instancia en reconocer la amenaza que supone el enorme crecimiento de las desigualdades. La Directora Gerente del Fondo Monetario Internacional (FMI) ha advertido sistemáticamente de la gravedad del problema. En la reunión anual del Fondo en 2014, declaró: “Ha habido un pasmoso aumento de la desigualdad: 7 de cada 10 personas en el mundo entero hoy viven en países donde la desigualdad se ha profundizado en las tres últimas décadas. Y aun así, sabemos que la desigualdad excesiva le resta vigor al crecimiento, inhibe la inclusión y socava la confianza y el capital social”⁵⁸. En febrero de 2014, el Directorio Ejecutivo del FMI examinó un documento elaborado por el personal técnico de esa institución

⁵⁸ Christine Lagarde, “El FMI a los 70: Elegir bien, ayer, hoy y mañana”, Washington, D.C., 10 de octubre de 2014. Disponible en <http://www.imf.org/external/spanish/np/speeches/2014/101014s.htm>.

sobre la política fiscal como herramienta principal para que los gobiernos influyan en la distribución de los ingresos. El documento incluía “opciones de reforma de las políticas de gasto y tributación encaminadas a lograr los objetivos de distribución de manera eficiente y acorde con la sostenibilidad fiscal y las determinaciones recientes sobre la manera en que se pueden formular medidas de política fiscal para mitigar el impacto de la consolidación fiscal en la desigualdad”⁵⁹.

38. El Banco Mundial también ha participado activamente en este ámbito. En su *Informe Anual 2014*, señaló que “el aumento de la desigualdad registrado en muchos países va en detrimento de la estabilidad económica y de la sostenibilidad del crecimiento, pero con políticas bien diseñadas se puede reducir la desigualdad sin afectar al crecimiento”. En enero de 2015, el Economista Jefe del Banco manifestó que “no se puede más que condenar la desigualdad profunda y generalizada que existe hoy en día”. Recordó que los ingresos anuales de las 50 personas más ricas del mundo estaban cerca de los ingresos totales de los 1.000 millones más pobres, dato que calificó de “fracaso colectivo”. Pidió el examen de “políticas e intervenciones que pongan fin a esta desigualdad extrema” y dijo que debía hacerse “no solo por una sensación de justicia, sino también porque, en un mundo aquejado por estas disparidades extremas, sus residentes más pobres pierden su voz, inclusive cuando tienen el derecho de votar. La desigualdad extrema es, en definitiva, un ataque a la democracia”⁶⁰.

39. Con todo, parece claro que las expresiones de profunda inquietud sobre las consecuencias de la desigualdad en realidad no están dando lugar al tipo de cambios profundos en las políticas de esas instituciones que serían necesarios. En la mayoría de los casos, parece que la respuesta tiene que ver con hacer ajustes a las políticas tradicionales en lugar de introducir cambios en las prioridades fundamentales que subyacen a la labor de esas instituciones. Ello hace que cobre aún más importancia la investigación del papel que podrían o deberían desempeñar los órganos de derechos humanos.

IV. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la desigualdad

40. Desde hace mucho tiempo, las desigualdades económicas son objeto de análisis dentro del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, pero, a pesar de los diversos informes de los distintos relatores especiales en los que se llama la atención sobre los problemas relacionados con la desigualdad extrema, es poco lo que se ha hecho para dar seguimiento a los estudios y recomendaciones.

41. En 1992, el Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, Danilo Türk, recomendó que se designara un relator especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Calificó la desigualdad de los ingresos como uno de los principales problemas de la época, y señaló que la distribución de los ingresos dentro de los Estados seguía siendo preocupantemente desigual. El Relator Especial lamentó el hecho de que, en el decenio de 1980, las clases trabajadoras urbanas y grandes sectores de la clase media se hubieran empobrecido, mientras que los grupos y los empresarios vinculados de una forma u otra con la internacionalización del capital representaban los principales beneficiarios

⁵⁹ Véase FMI, *Informe anual de 2014: De la estabilización a un crecimiento sostenido* (2014), pág. 39.

⁶⁰ Kaushik Basu, “El estado de la pobreza global”, 23 de enero de 2015. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/global-inequality-persistence-of-poverty-by-kaushik-basu-2015-01/spanish>.

económicos de los diez años anteriores. Había una necesidad evidente de adoptar medidas drásticas para rectificar esta injusticia en materia de ingresos, y el Relator Especial consideraba impensable aplicar programas para reducir la pobreza y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos los estratos sociales sin corregir también los desequilibrios actuales en materia de ingresos. A su juicio, la tributación era un medio central para corregir los desequilibrios existentes en materia de la distribución de los ingresos (véase E/CN.4/Sub.2/1992/16, párrs. 76 a 84).

42. En su resolución 1993/40, la Subcomisión, recordando el informe de su Relator Especial, declaró estar profundamente alarmada por el hecho de que la disparidad entre ricos y pobres se hubiera duplicado con creces en los últimos 30 años y ser consciente de las consecuencias de la distribución desigual de los ingresos para la realización de los derechos a la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, la calidad del medio ambiente y otros derechos económicos, sociales y culturales. Además, reiteró los principios fundamentales de la igualdad de tratamiento, la dignidad humana, la equidad y la justicia. Consciente de que la relación entre la distribución de los ingresos y los niveles cada vez mayores de pobreza, así como la violación de los derechos humanos, exigían que la comunidad de derechos humanos siguiera realizando investigaciones y análisis a fondo, la Subcomisión encomendó a Asbjørn Eide la tarea de redactar un informe sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos, en el plano nacional e internacional. Al hacer suya la propuesta, la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1994/20, señaló que la equitativa distribución de los beneficios del desarrollo era una de las principales finalidades del proceso de desarrollo.

43. En un informe a la Subcomisión de julio de 1994, el Sr. Eide se centró en las repercusiones de las diferentes pautas de distribución de los ingresos sobre el disfrute de los derechos humanos y en las medidas correctivas que debían adoptarse en los casos de desigualdad intolerable de los ingresos. No examinó la cuestión de cómo afectaba el disfrute de los derechos humanos a la estructura de distribución de los ingresos y evitó hacer referencia a las causas de la desigualdad por ser este un tema sobre el que ya se había escrito abundantemente desde un punto de vista ideológico y dogmático. Sostuvo que convenía prestar atención a las disparidades de ingreso entre ricos y pobres en el plano nacional en la misma medida que a las disparidades de ingreso entre las naciones (véase E/CN.4/Sub.2/1994/21, párrs. 12, 14, 18 y 21).

44. El Sr. Eide dio considerable importancia a las políticas de las instituciones financieras internacionales y mostró una actitud crítica hacia el FMI por haber adoptado la posición de que esa institución no debía ocuparse de la distribución de los ingresos. Como se ha señalado, la posición actual del FMI es considerablemente distinta. El Sr. Eide criticó el papel que habían desempeñado las instituciones financieras internacionales en la reducción del poder del Estado, ya que, en su opinión, la función del Estado era esencial para garantizar la equidad en la distribución de los ingresos. En su reflexión sobre las obligaciones de los Estados en relación con la reducción de la desigualdad en los ingresos, el Sr. Eide hizo un llamamiento, entre otras cosas, a la formulación de políticas para asegurar el acceso a la tierra y otros bienes productivos; la prestación de servicios públicos y otros beneficios, así como la igualdad de oportunidades para todos; garantías de no discriminación en materia de empleo; la aplicación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; y el establecimiento de un sistema fiscal eficaz (*ibid.*, párrs. 82 y 83).

45. Después del informe del Sr. Eide, la Subcomisión decidió nombrar un Relator Especial sobre la relación entre el disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales, y la distribución de los ingresos. José Bengoa fue designado Relator Especial y elaboró varios informes entre 1995 y 1998. Llegó a las siguientes conclusiones generales (véase E/CN.4/Sub.2/1998/8, párrs. 4 a 9):

a) El crecimiento de la economía mundial ocurrido con posterioridad al año 1987 ha estado acompañado de una fuerte distribución negativa de los ingresos, tanto a nivel internacional como nacional;

b) Cuando la distribución del ingreso comienza a concentrarse en pocas manos, la pobreza relativa aumenta y también la extrema pobreza, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados;

c) La mala distribución del ingreso, cuando va acompañada de crecimiento económico, provoca situaciones sociales explosivas;

d) La distribución de los ingresos está relacionada muy estrechamente con el pleno cumplimiento y realización de los derechos humanos, y la persistencia de la mala distribución de ingresos también es la causa de las persistentes violaciones de los derechos humanos; los niveles intolerables de desigualdad de ingresos constituyen una violación de las normas de convivencia nacional e internacional y, por tanto, de los derechos de las personas;

e) La distribución del ingreso debería transformarse en un indicador económico y social utilizado por las instituciones financieras internacionales y otras organizaciones internacionales.

46. El Sr. Bengoa también recomendó la creación de un foro social en que participaran los Estados, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas para estudiar el modo de incorporar a sus políticas la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales. El Foro Social se estableció en 2002 y en períodos de sesiones recientes se ha centrado en los derechos de las personas de edad (2014) y el derecho a tener acceso a los medicamentos en el contexto del derecho a la salud (2015).

V. Un programa de futuro para hacer frente a la desigualdad

47. Es preciso adoptar varias medidas para que el régimen internacional de derechos humanos pueda responder de manera efectiva a la amenaza planteada por la desigualdad extrema. Algunas de estas propuestas ya son bien conocidas, mientras que otras requerirán estar dispuestos a dar un paso atrás y reconocer que el sistema actual tiene algunos sesgos profundos que deben corregirse paulatinamente.

A. Rechazar la desigualdad extrema

48. Hay que aceptar que la desigualdad extrema es incompatible con el respeto de la igualdad de derechos de todas las personas. Supondría un importante paso adelante reconocer formalmente que hay algún tipo de límite a los grados de desigualdad que se pueden conciliar con las nociones de igualdad, dignidad y respeto de los derechos humanos para todos.

B. Tomar la determinación de reducir la desigualdad extrema

49. Una vez adoptada la posición de principio de que debe haber límites a la desigualdad, los Estados deben comprometerse formalmente a aplicar políticas destinadas a reducir, si no eliminar, la desigualdad extrema. Reconocer políticamente el problema y mantener un debate público sustancial y prolongado sobre las medidas más apropiadas que se deben adoptar es el primer paso de todo esfuerzo auténtico para reducir la desigualdad extrema.

C. Dar prominencia a los derechos económicos, sociales y culturales

50. La determinación de abordar la desigualdad extrema solo es posible si hay políticas y programas que se tomen en serio los derechos económicos, sociales y culturales y les den tanta prominencia y prioridad como a los derechos civiles y políticos. A pesar de todo lo que se ha conseguido en esta esfera en los dos últimos decenios, lo cierto es que los derechos económicos, sociales y culturales siguen siendo de segunda categoría. En muchos contextos, están ausentes o marginados, o se tienen en cuenta solo a medias. En circunstancias en que los derechos económicos, sociales y culturales no forman parte esencial del enfoque general, la desigualdad no tiene límites claros. El Sr. Sen tiene razón cuando dice que “excluir todos los derechos económicos y sociales del *sanctasanctorum* de los derechos humanos, y reservar ese espacio solo para la libertad y otros derechos de primera generación, supone trazar una raya en la arena muy difícil de mantener”⁶¹.

D. Asegurar niveles mínimos de protección social

51. Si un Estado no cuenta con un nivel mínimo de protección social básica, independientemente de que lo llame así o de otra manera, es difícil aceptar que esté cumpliendo sus obligaciones más básicas en relación con los derechos económicos, sociales y culturales de sus ciudadanos y de otras personas. Los planes de protección social pueden tener una influencia enorme en la reducción de las desigualdades. En el Brasil, por ejemplo, hay dos programas (el Beneficio de Prestación Continuada y la Bolsa Familia) que contribuyeron conjuntamente a una reducción considerable del coeficiente de desigualdad de Gini entre 1995 y 2004⁶². Así, el Consejo de Derechos Humanos debe insistir en que los principales agentes reconozcan explícitamente que existe un derecho humano a la protección social. En la actualidad, el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado, que se proclamaron con tanto orgullo en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, posteriormente, se reafirmaron a menudo en obligaciones contraídas en virtud de tratados vinculantes, se pasan por alto o incluso se ven menoscabados por las políticas propugnadas por muchos de los principales agentes que participan en la respuesta a la difícil situación de los cientos de millones de personas que viven en la pobreza extrema. Muchas de las principales organizaciones e instituciones financieras internacionales siguen sin reconocer esos derechos en sus políticas y programas (véase A/69/297, párr. 51).

⁶¹ Véase Amartya Sen, *The Idea of Justice* (Harvard University Press, 2011) pág. 385.

⁶² Fabio Veras Soares y otros, “Cash transfer programmes in Brazil: impacts on inequality and poverty”, documento de trabajo N° 21 del Centro Internacional de la Pobreza (PNUD, 2006).

E. Aplicar políticas fiscales para reducir la desigualdad

52. Los Estados deben reducir la desigualdad adoptando políticas tributarias que contribuyan a lograr ese fin. Si bien los preparativos de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, que tendrá lugar en 2015, y la agenda para el desarrollo después de 2015 han dado prominencia a las políticas fiscales en los debates sobre el desarrollo internacional, el principio básico de que las políticas tributarias y de desarrollo van de la mano ya se había reconocido hace más de medio siglo en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, en la que la Asamblea General hizo un llamamiento al logro de una distribución equitativa del ingreso nacional utilizando, entre otras cosas, el sistema fiscal y de gastos públicos como instrumento para la distribución y redistribución equitativas del ingreso, a fin de promover el progreso social (art. 16 c)).

53. Actualmente hay una mayor conciencia sobre este principio, como se refleja, por ejemplo, en la observación del Secretario General de que las políticas tributarias progresivas pueden desempeñar un papel importante en la lucha contra la desigualdad y la pobreza, y en su llamamiento a que los gobiernos consideren la posibilidad de combinar los impuestos progresivos sobre la renta con transferencias muy redistributivas para disminuir la desigualdad de los ingresos y sus repercusiones en el desarrollo social (véase A/67/394, párr. 56). Con todo, no se puede decir que las políticas actuales sobre derechos humanos se hayan acercado siquiera a reconocer el hecho de que una política tributaria es, en muchos sentidos, una política de derechos humanos. El hecho de que la estructura tributaria de un Estado sea regresiva o progresiva, así como los grupos y finalidades para los que conceden exenciones o deducciones, configuran la asignación de ingresos y activos en toda la población y, por tanto, influyen en los niveles de desigualdad y disfrute de los derechos humanos⁶³. Es preciso que las medidas adecuadas de redistribución por medio de los impuestos y otras políticas fiscales se consideren parte integrante de la determinación de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en toda la sociedad. Incluso el FMI reconoce actualmente que “es poco probable que la extrema precaución acerca de la redistribución —y, por tanto, la inacción— sea apropiada en muchos casos”. También reconoce que, “en promedio, entre países y a través del tiempo, las cosas que los gobiernos solían hacer para redistribuir no parecen haber llevado a malos resultados de crecimiento, salvo que fueran extremas”, y que “la reducción resultante de la desigualdad contribuyó a respaldar un crecimiento más rápido y más duradero, aparte de consideraciones éticas, políticas o sociales más amplias”⁶⁴.

F. Revitalizar la norma de igualdad

54. En la actualidad, el derecho a la igualdad no está reconocido explícitamente como tal en el derecho internacional de los derechos humanos. Con el fin de asentar la igualdad como elemento vertebrador en esta esfera del derecho⁶⁵, los órganos de

⁶³ Las instituciones financieras internacionales deberían considerar las obligaciones en materia de derechos humanos y las repercusiones en ellos cuando establezcan las condiciones y las políticas en la esfera de la política fiscal; en particular, que fomenten una tributación progresiva en lugar de regresiva y que velen por que todos los Estados dispongan de espacio para llevar a cabo políticas fiscales anticíclicas. Véase el informe de 2014 de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/26/28 y Corr.1, párrs. 38 y 82 a)).

⁶⁴ Véase Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, “Redistribution, inequality, and growth”, FMI, Staff Discussion Note (2014), pág. 26.

⁶⁵ La igualdad es un principio tan esencial de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de la Carta de las Naciones Unidas que se ha argumentado que “su ausencia daría al panorama de los derechos humanos un aspecto fundamentalmente distinto”. Véase Jarlath Clifford, “Equality”, en

derechos humanos y los comentaristas han recurrido a disposiciones como las de la Declaración Universal de Derechos Humanos que proclaman la igualdad de derechos de hombres y mujeres (preámbulo), que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos (art. 1) y que todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley (art. 7)⁶⁶. Estas disposiciones se han vinculado a otras que tienen que ver con la no discriminación, concepto que también se considera uno de los principios centrales y fundacionales del derecho internacional de los derechos humanos. Prácticamente todos los principales tratados de derechos humanos contienen disposiciones expresas sobre la no discriminación. También, en su mayor parte, los órganos de derechos humanos han hecho hincapié en que las normas de igualdad y la no discriminación exigen que la igualdad sea sustantiva y no solo formal.

55. Sin embargo, al leer la jurisprudencia generada por la mayoría de los órganos convencionales, resulta difícil no llegar a ciertas conclusiones. En primer lugar, es posible que no se haya leído con suficiente detenimiento, especialmente en lo que se refiere al acceso a los recursos, el artículo 3 de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, que establece la igualdad de derechos de hombres y mujeres. En segundo lugar, a pesar de toda la atención que se ha prestado a las obligaciones afirmativas de eliminar la discriminación, parece que una gran parte de la labor de los órganos creados en virtud de tratados se limita indebidamente a las violaciones concretas de la no discriminación. Se observa también en ese sentido una renuencia a ahondar en el concepto de equidad distributiva, que se ha debatido ampliamente en la literatura y que agregaría una dimensión importante a la lucha contra la desigualdad extrema. En tercer lugar, hay que prestar más atención al derecho a la igualdad para que pueda contribuir a la jurisprudencia de los órganos internacionales de derechos humanos de forma más sustancial que hasta el momento⁶⁷. Por último, hasta la fecha el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho demasiado poco en la práctica, aparte de su análisis en observaciones generales⁶⁸, para estudiar lo que podrían implicar las prohibiciones que figuran en el artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la discriminación por motivos de origen social, posición económica o nacimiento⁶⁹.

Dinah Shelton, ed., *The Oxford Handbook of International Human Rights Law* (Oxford, 2013), pág. 431.

⁶⁶ Algunas de estas expresiones se reflejaron más tarde en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁶⁷ Sandra Fredman ha propuesto enfoques más creativos, destinados a dar nuevos bríos al derecho a la igualdad, a fin de lograr los objetivos más profundos de la norma y a abordar más eficazmente el problema de la desigualdad extrema, que merecen un examen detenido. Afirma: “La igualdad sustantiva se debe desarrollar en un formato multidimensional que reconozca y resuelva las injusticias que sufren los grupos desfavorecidos en lo que se refiere a distribución y reconocimiento, así como las injusticias de carácter estructural y efecto excluyente. De aquí surgen cuatro objetivos o dimensiones principales de la equidad sustantiva: subsanar la desventaja; resolver el estigma, los estereotipos, los prejuicios y la violencia; aceptar la diferencia y lograr un cambio estructural; y dar más voz y participación”. Véase Sandra Fredman, *Substantive Equality Revisited*, Oxford Legal Studies Research Paper N° 70/2014 (University of Oxford, 2014). Disponible en <http://ssrn.com/abstract=2510287>.

⁶⁸ Véase la observación general N° 20 (2009), sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales.

⁶⁹ Ben Saul, David Kinley y Jacqueline Mowbray, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials* (Oxford University Press, 2014), págs. 192 y 193.

G. Reintroducir los recursos y la redistribución en el debate sobre los derechos humanos

56. La reintroducción de los recursos y la redistribución en el debate de los derechos humanos tiene varias dimensiones:

a) Con demasiada frecuencia, la naturaleza de la obligación de asegurar el respeto de los derechos civiles y políticos se ha interpretado como si las consideraciones sobre los recursos no vinieran al caso al evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales pertinentes por parte de los gobiernos. Es decir: en general, las cuestiones de la disponibilidad de los recursos y la igualdad de acceso a ellos están ausentes de las partes más dinámicas del sistema internacional de derechos humanos y se encuentran relegadas a los debates de segundo orden sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Irónicamente, en este último contexto se les da una importancia enorme, hasta el punto de que muchas situaciones de incumplimiento básico se disculpan aduciendo la puntualización incluida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de que las obligaciones de un Estado llegan únicamente hasta el máximo de los recursos de que disponga.

b) Esta marginación artificial del asunto de los recursos y su distribución en los principales debates sobre los derechos humanos también se ha visto reforzada por la determinación de muchos Estados de mantener una estricta separación entre los derechos humanos y los ámbitos de la economía, las finanzas y el comercio internacionales. El Banco Mundial puede, simplemente, negarse a tomar en consideración los derechos humanos al formular sus políticas y programas; el FMI hace lo mismo, y la Organización Mundial del Comercio no se diferencia mucho. Cuando se plantean esas cuestiones en el Consejo de Derechos Humanos, invariablemente se oye el argumento de que no es el foro apropiado y que estas cuestiones deben tratarse en otros lugares. Pero cuando se intenta hablar de derechos humanos en esos foros, la respuesta es que más bien deberían tratarse en el Consejo de Derechos Humanos.

c) Las principales organizaciones no gubernamentales dedicadas a los derechos humanos deben superar su profunda renuencia a abordar en su labor de investigación y promoción asuntos como los recursos y la necesidad de adoptar políticas redistributivas. La consecuencia de que ahora no lo estén haciendo es que, a pesar de su excelente labor de sacar a la luz la magnitud de determinados tipos de violaciones de derechos humanos (en la gran mayoría de los casos, derechos civiles y políticos), las estructuras más profundas en las que se afianzan las políticas y los sistemas que hacen poco por luchar contra la pobreza extrema, y menos aún por combatir las desigualdades extremas, siguen en pie, y se reafirma el *statu quo*.