



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2014
Español
Original: inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional*

**Promoción y protección de los derechos humanos:
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos
humanos y las libertades fundamentales**

La extrema pobreza y los derechos humanos

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Sr. Philip Alston, presentado de conformidad con la resolución [26/3](#) del Consejo de Derechos Humanos.

* [A/69/150](#).



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Resumen

El presente informe se centra en la realización del derecho a la protección social mediante la adopción de niveles mínimos de protección social por todos los Estados. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, que ha recibido un apoyo muy amplio, tiene por objeto garantizar unos ingresos básicos y el acceso a servicios sociales esenciales para todos. En el informe, el Relator Especial examina las razones por las que la protección social ha estado marginada durante la mayor parte del siglo XX, describe la evolución del concepto del nivel mínimo de protección social y señala sus características fundamentales. Si bien las organizaciones internacionales han desempeñado una función importante, las iniciativas de protección social de los países del Sur Global también han sido catalizadores indispensables.

En el informe, el Relator Especial examina los principales desafíos que deben afrontarse para que la iniciativa tenga éxito. Entre ellos están el de superar la ambivalencia de los principales agentes internacionales, y especialmente el Banco Mundial, hacia el concepto; la falta de un reconocimiento jurídico suficiente de la protección social como derecho humano; y las dudas sobre la asequibilidad del nivel mínimo de protección social. El Relator Especial sostiene que el proyecto de documento del Grupo de Trabajo de Composición Abierta de la Asamblea General sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 19 de julio de 2014 es una gran decepción en cuanto a su enfoque sobre los derechos humanos y la protección social.

En el informe se exhorta a los grupos de la sociedad civil que operan en la esfera de los derechos humanos a que colaboren con la Iniciativa de una forma nueva, y al Banco Mundial a que adopte un nuevo enfoque y le preste un apoyo genuino. También se sugiere que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los titulares de mandatos de procedimientos especiales colaboren más con la Iniciativa. El autor concluye que la promoción universal del derecho a la protección social, mediante la adopción de niveles mínimos de protección social e iniciativas estrechamente relacionadas emprendidas dentro de un marco basado en los derechos humanos, debe convertirse en un objetivo fundamental para todos los agentes del contexto de los derechos humanos y el desarrollo. No solo debe considerarse que es una iniciativa destinada a promover los derechos económicos, sociales y culturales, sino también que tiene un gran potencial para mejorar el disfrute de los derechos civiles y políticos de cientos de millones de personas de todo el mundo.

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 26/3 del Consejo de Derechos Humanos y es el primero presentado por el nuevo titular del mandato, el Sr. Philip Alston, que reemplazó a la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona el 2 de junio de 2014. En el informe, el Relator Especial examina los niveles mínimos de protección social, con especial hincapié en la pertinencia de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social para la agenda para el desarrollo después de 2015.

2. La realización del derecho a la protección social mediante la adopción de niveles mínimos de protección social por todos los Estados es, con mucha diferencia, el más prometedor de los enfoques inspirados en los derechos humanos para la erradicación de la extrema pobreza. Fundamentalmente, esos niveles mínimos garantizan unos ingresos básicos y el acceso a servicios sociales esenciales para toda la población. Ningún otro concepto operacional tiene un potencial parecido para lograr que el 15% o 20% más pobre de la población mundial disfrute de unos niveles mínimos de derechos económicos, sociales y culturales.

3. Los observadores que no estén familiarizados con los orígenes de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, o con cómo se ha desarrollado ese concepto, podrían pensar que se trata de un nuevo disfraz para presentar el derecho a la seguridad social de una forma más atractiva. Sin embargo, el nivel mínimo de protección social es un concepto novedoso e importante por varias razones. En primer lugar, representa una síntesis que concede importancia operacional a los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado, que anteriormente languidecieron en el marco de los derechos humanos. Segundo, en lugar de ser una idea impuesta a Estados reacios o renuentes, refleja un proceso de aprendizaje y reflexión entre la comunidad política internacional y la práctica efectiva que está originándose en el Sur Global. Tercero, en lugar de asumir que las normas de derechos humanos y las realidades económicas están separadas por una brecha o incluso que son incompatibles, la protección social como concepto se ha elaborado con sumo cuidado para tener en cuenta la asequibilidad y reconocer la importancia de promover la productividad económica. En cuarto lugar, en mayor grado que ningún otro derecho humano social, esta iniciativa tiene un origen en gran medida ajeno a la esfera de los derechos humanos, por lo que tiene el potencial de movilizar una coalición de agentes mucho más amplia para promover su aplicación.

A. La protección social, en una encrucijada incierta

4. En su resolución 25/11, el Consejo de Derechos Humanos reconoció la importancia de la Iniciativa de las Naciones Unidas sobre un nivel mínimo de protección social para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y se refirió en concreto a la recomendación núm. 202 (2012) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativa a los pisos nacionales de protección social, el instrumento que desarrolla este concepto de manera más detallada y sistemática. En particular, la Iniciativa ha sido promovida por la OIT, las Naciones Unidas y una amplia gama de otros organismos internacionales, con el apoyo de multitud de foros internacionales, y ha sido adoptada por una firme coalición de grupos de la sociedad civil, especialmente en los sectores de servicios sociales y desarrollo. En una declaración formulada el 21 de mayo de 2013, un grupo de 17 titulares de mandatos de procedimientos especiales recomendó que la

agenda para el desarrollo después de 2015 que se está elaborando bajo los auspicios de la Asamblea General incluyera un objetivo sobre un nivel mínimo de protección social y se refiriera explícitamente al derecho a la seguridad social y a un enfoque sobre la protección social basado en los derechos humanos.

5. A pesar de tan impresionante apoyo, la Iniciativa se halla hoy en una encrucijada incierta. Las definiciones del concepto varían ampliamente, la condición jurídica de las garantías en el plano nacional sigue siendo incierta, su lugar en el marco de los derechos humanos está cuestionado y los principales agentes internacionales siguen mostrándose ambivalentes en la práctica, aunque no en teoría. Eso se refleja en el texto actual del proyecto de informe del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de 19 de julio de 2014, en el que el Grupo apoya una versión del concepto que está diluida significativamente en comparación con la que preconizan los impulsores de los derechos humanos.

6. El mensaje fundamental del presente informe es que la promoción universal del derecho a la protección social, mediante la adopción de niveles mínimos de protección social e iniciativas estrechamente relacionadas emprendidas dentro de un marco basado en los derechos humanos, debe convertirse en un objetivo fundamental para todos los agentes del contexto de los derechos humanos y el desarrollo. No solo debe considerarse que es una iniciativa destinada a promover los derechos económicos, sociales y culturales, sino también que tiene un gran potencial para mejorar el disfrute de los derechos civiles y políticos de cientos de millones de personas de todo el mundo.

B. Alcance del desafío actual

7. A pesar de los logros recientes y muy anunciados en la reducción de la incidencia de la extrema pobreza, especialmente en algunas partes del mundo, la magnitud del desafío sigue siendo enorme. De conformidad con el *Informe sobre desarrollo humano de 2014* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, más de 2.200 millones de personas (más del 15% de la población mundial) viven en la pobreza multidimensional o cerca de ella. En cambio, en el *Informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2014* se celebran “notables avances” “por el hecho de que, entre 1990 y 2010, el número absoluto de personas que viven en la extrema pobreza disminuyó de 1.900 a 1.200 millones. Por supuesto, las estadísticas admiten muchas interpretaciones. Se ha escrito mucho acerca de que el criterio del Banco Mundial sobre la pobreza extrema, que en la actualidad abarca a las personas que viven con 1,25 dólares o menos al día y es el preferido por quienes tratan de demostrar que se está avanzando hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, no refleja adecuadamente las realidades de la pobreza sobre el terreno. En primer lugar, elegir una base de referencia de 1990 para un objetivo establecido en el año 2000 viene a ser equivalente a prometer que se eliminará la tortura y usar la incidencia del potro de tortura como principal indicador de éxito¹. Para explicar por qué ese criterio subestima drásticamente la situación real, ATD

¹ Sobre los orígenes de la base de referencia de 1990, véase Mac Darrow, “The Millennium Development Goals: Milestones or Millstones? Human Rights Priorities for the Post-2015 Development Agenda”, *Yale Human Rights and Development Law Journal*, vol 15, núm. 1 (2012).

Cuarto Mundo observa que la medida es demasiado baja porque, por definición, excluye toda la pobreza de los países desarrollados; los estudios de los ingresos a menudo se fundamentan en datos inadecuados y deficientes; y las encuestas de hogares y los estudios similares no reflejan la situación de muchas de las personas más pobres².

8. Para superar esos problemas, en el *Informe sobre desarrollo humano* el PNUD utiliza el índice de pobreza multidimensional, que va más allá de un único indicador de ingresos y refleja múltiples privaciones a nivel de los hogares, en particular en las esferas de la salud, la educación y las condiciones de vida³. Otros organismos de las Naciones Unidas, muchos estudiosos y destacados grupos no gubernamentales, así como los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, optan por el enfoque multidimensional, que también es el adoptado por el Relator Especial.

9. No obstante, a los efectos del presente informe basta con analizar en qué medida la protección social está disponible actualmente en todo el mundo. El análisis más reciente de esta cuestión es el que figura en una publicación de la OIT que llega a la conclusión de que el 73% de la población mundial carece parcial o totalmente de cobertura de sistemas amplios de seguridad social. Siguiendo un enfoque basado en el ciclo de la vida humana, los autores del informe señalan que en 75 países no existe ningún programa de prestaciones para familias y niños que sea obligatorio por ley, y que el promedio mundial del gasto en estos programas es solo del 0,4% del PIB. En el caso de los adultos en edad de trabajar, la cifra comparable es del 2,3%. Mientras que, con arreglo a la legislación vigente, el 28% de los trabajadores de todo el mundo cumple las condiciones exigidas para recibir subsidio de desempleo, solo el 12% de los desempleados recibe esa prestación (el porcentaje va desde el 64% en Europa Occidental al 3% en el Oriente Medio y África). Las prestaciones por accidente de trabajo, discapacidad y maternidad también están disponibles solo de forma muy limitada a nivel mundial. El 48% de las personas que han alcanzado la edad de jubilación no recibe pensión y, aun en los casos en que se dispone de algunas pensiones, a menudo estas son insuficientes. Por último, el 39% de la población mundial carece de servicios de atención de la salud, una cifra que llega al 90% en los países de bajos ingresos⁴.

10. El desglose de los diferentes elementos del derecho a la protección social revela claramente hasta qué punto son inadecuadas las disposiciones vigentes y lo grande que es la proporción de la población que no recibe ni siquiera niveles básicos de protección de los derechos económicos y sociales.

² ATD Cuarto Mundo: *Hacia un Desarrollo Sostenible que no Abandone a Nadie: El Desafío de la Agenda Post-2015* (París, Éditions Quart Monde, 2014).

³ En el *Informe sobre desarrollo humano 2014* se afirma que “la lucha contra la pobreza y las iniciativas de desarrollo humano más exitosas hasta la fecha han adoptado un enfoque multidimensional”.

⁴ Estos datos estadísticos se han tomado de la OIT: *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (Ginebra, 2014).

II. De la negligencia al punto de mira

11. La aparición y las perspectivas de futuro del concepto del nivel mínimo de protección social tienen para el sistema de derechos humanos una importancia que solo puede apreciarse plenamente en el contexto de la historia de los esfuerzos realizados en ese sentido durante la segunda mitad del siglo XX. Se ha reconocido ampliamente que este concepto ha cobrado importancia a una “velocidad vertiginosa” en la agenda internacional para el desarrollo⁵.

A. La marginalidad de la protección social durante el siglo XX

12. Aunque en un informe tan breve como este no se puede profundizar en cuestiones históricas, fueron al menos cinco los factores que determinaron que la protección social en general, y el derecho a la seguridad social en particular, tuvieran una importancia marginal durante la mayor parte del siglo XX. En primer lugar, la división artificial y en algunos aspectos arbitraria del concepto de los derechos humanos en dos clases diferentes de derechos regidas por hipótesis muy distintas, que condenó a los derechos económicos y sociales a una condición de segunda clase durante gran parte de este período. Segundo, en la práctica, la con frecuencia proclamada interdependencia e indivisibilidad de las dos clases de derechos no sirvió en absoluto para corregir el hecho de que para quienes vivían en la extrema pobreza fuera imposible ejercer muchos de sus derechos civiles y políticos. Tercero, la noción errónea de que los derechos civiles y políticos están básicamente exentos de costos, mientras que los derechos económicos y sociales tienen inevitablemente un costo elevadísimo, se utilizó para legitimar la idea de que la seguridad social era un derecho gravoso por naturaleza y, por lo tanto, solo resultaba pertinente para los países ricos. Cuarto, en los lugares donde se aceptó oficialmente, la seguridad social se concibió en gran medida como un instrumento para proteger a los trabajadores del sector público y, en un plano más general, del sector estructurado de la economía. Así, solo se realizaron esfuerzos mínimos para desarrollar un concepto más incluyente que se basara en estructuras y procesos estructurados y no estructurados para que todas las personas estuvieran cubiertas por algún tipo de sistema de seguridad. En quinto lugar, muchos de esos problemas se vieron agravados por los efectos de la guerra fría en el ámbito de los derechos humanos. Un sexto factor fue la medida en que los organismos de las Naciones Unidas reivindicaron como propias diferentes cuestiones y trataron de desarrollar formas de competencia jurisdiccional exclusiva. En ese reparto, la seguridad social “pertenece” a la OIT. De esta forma, el resto del sistema de las Naciones Unidas se mantuvo más o menos al margen de esa cuestión, salvo en términos muy generales. Eso también hizo que, aparte de cierta retórica oficial, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas se desarrollase de forma relativamente aislada de la labor en la que debería haber colaborado estrechamente una serie de organismos especializados.

⁵ Arjan de Haan, “The rise of social protection in development: progress, pitfalls and politics”, *European Journal of Development Research*, vol. 26, núm. 3 (2014).

B. La irrupción del concepto del nivel mínimo de protección social

13. La aparición de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social en el plano internacional está bien documentada⁶. En muy pocas palabras, la mayoría de los análisis comienzan con las duras políticas de ajuste relacionadas con el “consenso de Washington” de la década de 1980, la reacción a esas políticas del Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF) y otros agentes, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, las estrategias de lucha contra la pobreza promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a partir de finales de la década de 1990, y el énfasis que los Objetivos de Desarrollo del Milenio ponen en la pobreza. Entonces la seguridad social empezó a recobrar prioridad, en gran medida gracias a la labor de la OIT. Este organismo puso en marcha una campaña mundial sobre la seguridad social en 2003, seguida de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización en 2004, junto con una serie de otras medidas aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo.

14. Posteriormente se amplió la base de entidades implicadas con este concepto en 2008, cuando, entre otras medidas adoptadas para responder a la crisis financiera, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación lo hizo suyo, y también en 2010, cuando el Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social reunió a la OIT y la Organización Mundial de la Salud (OMS), bajo la presidencia de Michelle Bachelet, entonces Directora Ejecutiva de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres. El informe de 2011 resultante (comúnmente conocido como el informe Bachelet)⁷ no añadió una gran aportación sustantiva a los anteriores textos de la OIT, pero fue muy importante porque multiplicó la base de interesados y el apoyo político a este concepto, lo que facilitó que lo hiciera suyo la cumbre del Grupo de los 20 celebrada en Cannes (Francia) ese mismo año. Al mismo tiempo, diferentes grupos regionales se movilaron en torno al concepto, como demuestran su aceptación por la Unión Africana en la Declaración de Jartum sobre políticas sociales orientadas a la inclusión social (2010) y otras declaraciones más especializadas, como las recomendaciones de la consulta de expertos de la Unión Africana sobre la cuestión de los niños y los sistemas de protección social del cuarto período de sesiones de la Conferencia de Ministros de Desarrollo Social en mayo de 2014⁸. Cabe señalar que, a pesar de los informes sobre un nivel mínimo de protección social presentados por diversos titulares de mandatos de procedimientos especiales, el Consejo de Derechos Humanos no abordó o hizo suyo oficialmente el concepto hasta 2014.

15. Aunque en la literatura sobre el nivel mínimo de protección social es común que se revise la evolución de este concepto a través del prisma de los organismos internacionales, hay que señalar que ese punto de vista es sorprendentemente ahistórico y no tiene en cuenta suficientemente la economía política que ha

⁶ Véanse, por ejemplo, Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundations of the Social Protection Floor* (Bristol, Reino Unido, Policy Press, 2013) y Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

⁷ OIT, *Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo de Consulta* (Ginebra, 2011).

⁸ Véase el documento de la Unión Africana CAMSD/EXP/3 (IV) (2014).

provocado que el apoyo a este concepto evolucione⁹. Es ahistórico especialmente en la medida en que subestima la forma gradual y acumulativa en que las iniciativas nacionales, especialmente en los países en desarrollo, generaron unas condiciones en las que pudieron surgir programas nacionales pioneros. Esos programas a menudo tomaban direcciones muy apartadas de las políticas que la comunidad internacional propugnaba. Desde finales de la década de 1990, diversos países del Sur Global han creado programas innovadores de protección social que divergen mucho de los enfoques más tradicionales adoptados en el norte.

16. Algunas iniciativas importantes son Bolsa Familia y Brasil Sem Miséria en el Brasil, Oportunidades en México, Asignación Universal por Hijo para protección social en la Argentina, un plan de transferencia social en Zambia, el Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural en la India, el Programa de Redes de Seguridad Productivas en Etiopía, un plan de pensiones universal en Namibia y el acceso universal a los servicios básicos de salud en Tailandia. El programa del Brasil ha pasado de abarcar 3,6 millones de familias en 2003 a 13,8 millones en 2012, mientras que un sistema de pensiones basado en la solidaridad en Chile pasó de tener 560.000 beneficiarios en 2008 a 1,1 millones en 2012. En China, las reformas *Di Bao* tienen por objeto crear programas de asistencia y seguridad social para proteger a toda la población contra la inseguridad económica y los problemas de salud¹⁰. En general, como observa el Banco Mundial, se ha producido un “crecimiento exponencial de las redes de seguridad social, especialmente los programas basados en dinero en efectivo”¹¹.

17. Aunque las políticas de protección social de América Latina siguen variando considerablemente, un estudio reciente ha identificado varias características comunes en materia de políticas en la región. Entre ellas se cuentan las siguientes: el reconocimiento de la importancia de la reducción de las desigualdades y la realización de los derechos sociales, económicos y culturales; el reconocimiento de la función del Estado en la corrección de las asimetrías del mercado; la necesidad de aumentar y mantener la inversión social en respuesta a las crisis económicas; la adopción de políticas amplias de reducción de la pobreza; y la consideración de las disparidades por motivos de género, edad y origen étnico¹².

18. Además de América Latina, donde se han originado los planes más innovadores y probablemente los más influyentes, también se han hecho avances importantes en países de África y Asia. Se ha dicho que en África las cuestiones de protección social “han adquirido un impulso sin precedentes”¹³, dado que el número de países del África Subsahariana con algún sistema de transferencia incondicional de efectivo pasó de 21 en 2010 a 37 en 2013¹¹. Uno de los problemas es que algunos

⁹ Véanse una síntesis y un resumen excelentes sobre esta cuestión en François-Xavier Merrien, “Social protection as development policy: a new international agenda for action”, *International Development Policy*, vol. 5, núm. 1 (2013).

¹⁰ Véase Liu Hong y Kristian Kongshøj, “China’s welfare reform: an ambiguous road towards a social protection floor”, *Global Social Policy*, publicado en línea el 12 de diciembre de 2013.

¹¹ Banco Mundial, *The State of Social Safety Nets 2014* (Washington, D.C., 2014).

¹² Véase Simone Cecchini, “Social protection, poverty and inequality: a comparative perspective”, *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, núm. 1 (abril de 2014).

¹³ Stephen Devereux y Melese Getu, editores, *Informal and Formal Social Protection Systems in Sub-Saharan Africa* (Addis Abeba, Organización para la Investigación de Ciencias Sociales en África Oriental y Meridional y Fountain Publishers, 2013).

de estos sistemas dependen en gran medida de la financiación de donantes externos, lo que les resta seguridad.

19. También ha habido numerosas iniciativas de ese tipo en la región de Asia y el Pacífico¹⁴, como ilustra la declaración formulada en octubre de 2013 por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental sobre el fortalecimiento de la protección social, según la cual “toda persona tiene derecho a un acceso equitativo a la protección social que se base en los derechos, las necesidades y un enfoque del ciclo de vida, y que abarque los servicios esenciales necesarios”. En esa declaración, los Estados miembros también se comprometieron a hacer todo lo posible para ampliar la cobertura, la disponibilidad, la calidad, la equidad y la sostenibilidad de la protección social y promoverla gradualmente, a fin de asegurar unas prestaciones óptimas.

20. La importancia de que tantas iniciativas de protección social hayan surgido del Sur y de que los niveles mínimos de protección social hayan reunido ese apoyo en los países en desarrollo es aún mayor cuando se tiene en cuenta la anterior resistencia de muchos de esos países a iniciativas que se consideraban una trasposición inapropiada y genérica de los enfoques occidentales sobre la seguridad social¹⁵. La cooperación Sur-Sur en esta esfera representa un buen augurio para el futuro de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social.

C. Definición de la protección social

21. La expresión genérica “protección social” se ha utilizado para describir una amplia gama de enfoques normativos pasados y presentes. Sin embargo, durante los últimos años, el debate principal se ha establecido entre los que apoyan los denominados “enfoques de red de seguridad social” y los que buscan la integración social y reconocen la “ciudadanía social”. La principal respuesta del Banco Mundial a la reacción contra las políticas de ajuste y austeridad del consenso de Washington consistió en promover las redes de seguridad social. El concepto de la gestión del riesgo social cobró una especial importancia como un medio para proteger los medios de vida básicos de los más vulnerables o las personas que viven en la pobreza crónica, y también para promover una mejor gestión de los riesgos a fin de responder a las crisis económicas y de otro tipo. Sin embargo, el enfoque de la red de seguridad también fue objeto de muchas críticas por no prestar suficiente atención a la pobreza y la desigualdad estructurales y por el énfasis que pone en la selección estricta de unos pocos grupos de asistencia. La reacción consistió en que se promovieron los enfoques basados en derechos, no solo dentro de la comunidad de derechos humanos sino también entre una amplia gama de expertos e instituciones de desarrollo⁹. Pero el debate general está lejos de resolverse, y los críticos sostienen que muchos de los enfoques de protección social de hoy día siguen mostrando una “propensión hacia enfoques sobre la protección social más

¹⁴ Véanse, por ejemplo, el Informe sobre cuestiones de protección social (2014), del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, y *The Social Protection Index: Assessing Results for Asia and the Pacific*, del Banco Asiático de Desarrollo (Manila, 2013).

¹⁵ Robert Cox, “Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method”, *Millennium-Journal of International Studies*, vol. 12, núm. 2 (1983) y Bob Deacon, *Global Social Policy and Governance* (2007).

centrados en el mejoramiento y menos en la transformación, que es probable que dejen intactas las causas subyacentes de la injusticia”¹⁶.

22. Incluso dentro de un mismo país, pueden coexistir diferentes conceptos de protección social. En México, por ejemplo, los especialistas han sugerido que, si bien el enfoque del Gobierno federal prima la selección y la buena conducta de los beneficiarios para realizar transferencias condicionadas de dinero en efectivo, las políticas adoptadas en el Distrito Federal de la Ciudad de México otorgan una mayor importancia a la inclusión, el contenido democrático y la ciudadanía social¹⁷.

23. En el plano internacional, las cuestiones de definición siguen siendo objeto de controversia, especialmente en lo que respecta a si el nivel mínimo de protección social debe verse como una cuestión de derechos humanos y si debe ser universal e incondicional. Antes de examinar esas dimensiones, es conveniente tomar nota del enfoque que se refleja en la recomendación de la OIT núm. 202. Esta recomendación constituye la culminación de muchas iniciativas, tanto del contexto de la OIT como de fuera de él, y se ha convertido en el principal parámetro de referencia en función del cual deben diseñarse, aplicarse y evaluarse los niveles mínimos de protección social. Los elementos principales de la recomendación núm. 202 son los siguientes:

a) La recomendación se fundamenta en una sólida base de derecho internacional de derechos humanos, algo relativamente infrecuente entre los instrumentos de la OIT. Además de realizar referencias concretas a diversas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la recomendación se exhorta a los Estados a aplicar el principio del “respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social”;

b) El nivel mínimo de protección social está definido a nivel nacional, de una manera participativa, y refleja las prioridades nacionales al mismo tiempo que respeta principios como la no discriminación, la igualdad entre los géneros y la inclusión social;

c) La protección debe ser universal y no selectiva, y debe estar destinada “a prevenir o a aliviar la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social”;

d) El nivel mínimo de protección social debe comprender, como mínimo, garantías básicas de seguridad relativas a la atención de la salud y a la seguridad económica para los niños, las personas de edad y las personas que no pueden trabajar, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad y discapacidad;

e) Las garantías básicas deben establecerse por ley;

f) Su aplicación debe ser objeto de una vigilancia regular y evaluaciones periódicas;

g) El nivel mínimo de protección social debe financiarse con recursos nacionales, pero debe haber apoyo internacional disponible cuando sea necesario.

¹⁶ Sam Hickey, “Relocating social protection within a radical project of social justice”, *European Journal of Development Research*, vol. 26, núm. 3 (2014).

¹⁷ Lucy Luccisano y Laura Macdonald, “Mexico and social provision by the Federal Government and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor”, *Global Social Policy*, publicado en línea el 4 de julio de 2014.

D. Dimensión de atención de la salud universal

24. Las garantías del nivel mínimo de protección social relativas a la atención de la salud se han visto muy reforzadas por una iniciativa separada, aunque estrechamente relacionada, propuesta por la OMS para promover la cobertura universal de la salud¹⁸. Ese concepto se ha definido de una manera que lo hace compatible y complementario directamente con la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social¹⁹, y la Asamblea General lo hizo suyo en la resolución 67/81. En el desarrollo de este concepto, la Asamblea Mundial de la Salud ha hecho referencia de forma sistemática al derecho a la salud, ha subrayado la importancia de la atención universal de la salud en la agenda para el desarrollo después de 2015 y ha hecho hincapié en “la importancia de la rendición de cuentas mediante la evaluación periódica de los progresos”²⁰.

III. Principales retos

A. Superar la ambivalencia de los principales agentes internacionales

25. Los académicos han sostenido que, para la OIT y el Banco Mundial, el nivel mínimo de protección social está estrechamente vinculado a los objetivos que inspiraron a los redactores de los mandatos respectivos que se impartieron al término de la Segunda Guerra Mundial. En lo que se refiere al Banco Mundial, se ha dicho que las negociaciones de Bretton Woods de 1944 fueron motivadas en parte por los compromisos sobre el derecho a vivir libres de la miseria y la promoción de la seguridad social²¹; por otro lado, en la Declaración de Filadelfia de 1944 la OIT se comprometió a contribuir a “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa”. Sin embargo, las crónicas detalladas sobre la competencia y la falta de cooperación entre los dos organismos desmienten la imagen de armonía implícita en esta visión histórica. Varios autores han descrito la forma en que, a lo largo de los dos últimos decenios, se ha producido un “enfrentamiento básico entre los enfoques, las ideologías y políticas” del Departamento de Seguridad Social de la OIT (en la actualidad, Sector de Protección Social) y la División de Protección Social y Trabajo del Banco Mundial. Esos conflictos han tenido lugar especialmente “en los ámbitos de la política de pensiones, la red de seguridad social frente a las políticas de prestaciones en efectivo [e] incluso las definiciones y las finalidades de la protección social”²².

¹⁸ Véase Xenia Scheil-Adlung, “Revisiting policies to achieve progress towards universal health coverage in low-income countries: realizing the pay-offs of national social protection floors”, *International Social Security Review*, vol. 66, núm. 3 y 4 (julio a diciembre de 2013).

¹⁹ Véase el noveno párrafo del preámbulo de la resolución WHA67.14 de la Asamblea Mundial de la Salud.

²⁰ Véase WHA67.14, párrs. 8 y 9. Véase también la Declaración Política de Recife sobre Recursos Humanos para la Salud: un compromiso renovado en favor de la cobertura sanitaria universal, documento EB134/55 de la OMS, anexo.

²¹ Eric Helleiner, “Back to the future? The social protection floor of Bretton Woods”, *Global Social Policy*, publicado en línea el 12 de diciembre de 2014.

²² Bob Deacon, “The social protection floor and global social governance: towards policy synergy and cooperation between international organizations”, *International Social Security*

26. El informe del Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social fue especialmente crítico con el enfoque del Banco Mundial, y sus críticas siguen siendo hoy pertinentes en gran medida. En el informe, el Grupo de Consulta observó que:

En el enfoque de la red de seguridad social, se consideraba que las políticas sociales tenían una importancia residual para el desarrollo económico. La aplicación de esas medidas fue impulsada por la necesidad de prestar socorro a los pobres y vulnerables durante la reforma estructural atenuando los efectos de los ajustes estructurales y facilitándoles apoyo político. Esas medidas fueron en general temporales, fragmentadas y destinadas a las personas pobres y vulnerables en un marco basado en las necesidades.

27. A fin de salvar las divergencias, el Grupo de Consulta instó al Banco Mundial a que cooperase con la OIT y las Naciones Unidas en el ámbito de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social. Inicialmente el Banco Mundial se mostró receptivo; en su principal documento estratégico de 2012 se proclamó que existía un “nuevo consenso mundial” en esta esfera y se señaló que su “estrategia [...] y participación” eran coherentes con los “principios básicos” de la Iniciativa²³. A pesar de que se consideró un avance importante, la estrategia en sí misma dedicó a la Iniciativa una participación sustantiva más bien escasa en sus actividades. En 2014, el Banco Mundial publicó un informe que, según señaló, sería el primero de una serie de informes importantes sobre las redes de seguridad social, con lo que indicó claramente en qué seguiría centrándose su labor¹¹. El informe se publicó al mismo tiempo que el nuevo informe principal de la OIT sobre un nivel mínimo de protección social y, al tiempo que situaba las redes de seguridad en lo que denominaba el contexto general de la protección social, la palabra “nivel mínimo” no aparecía ni una sola vez, y mucho menos el término “nivel mínimo de protección social”.

28. Si bien el Banco Mundial ha participado en las deliberaciones de la Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social, los acontecimientos recientes parecen confirmar que lo hace en gran medida con sus propias prioridades, situadas en torno a la gestión del riesgo y las redes de protección social, y sigue siendo reacio a mantener una colaboración significativa con la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social. Su respuesta a esa observación sería sin duda mencionar el hecho de que 870 millones de los 1.200 millones de personas que viven en la extrema pobreza, tal como se definen en el Banco, no están cubiertos todavía ni siquiera por redes de seguridad¹¹ y, en esas circunstancias, no cabe duda de que es prudente comenzar con unas aspiraciones mínimas. Sin embargo, la Iniciativa prevé un aumento gradual de las aspiraciones, en lugar de una introducción inmediata de niveles mínimos de protección social en toda regla en los países de ingresos bajos y medios.

29. La postura del Banco Mundial parece estar impulsada por su consabida resistencia a la idea de que puede promover el respeto de los derechos humanos sin “entrar en política”, su preferencia por fórmulas que puedan supervisar los economistas y los administradores en lugar de empoderar a la población, una

Review, vol. 66, núm. 3 y 4 (julio a diciembre de 2013). Véase también Timo Voipio, *From Poverty Economics to Global Social Policy: A Sociology of Aid for Poverty Reduction* (Tampere, Universidad de Finlandia Oriental, 2011).

²³ *Estrategia del Banco Mundial para la protección social y el trabajo en 2012-2022: Capacidad de recuperación, equidad y oportunidades* (Washington, D.C., 2012).

profunda resistencia a la cobertura universal en ausencia de un gran número de reservas o salvaguardias para evitar abusos, y la aversión al afianzamiento jurídico de un derecho a la protección social que restringiría las opciones de los responsables de las políticas económicas.

30. Las consecuencias de ese enfoque de cara a la Iniciativa son enormes. En primer lugar, implica que los sistemas complejos de selectividad se impondrán a las aspiraciones a lograr la cobertura universal. En segundo lugar, el nivel de protección que se fije seguirá siendo extremadamente bajo. Las propias cifras del Banco Mundial indican que, mientras que el 20% más pobre de los hogares representa el 25% del total del gasto en redes de seguridad, las transferencias resultantes constituyen solo el 23% de los ingresos o el consumo de un hogar pobre. En tercer lugar, en general las redes de seguridad social no están protegidas por la ley y, por lo tanto, los más pobres son muy vulnerables a los cambios de dirección de los vientos políticos. En cuarto lugar, la dimensión de derechos humanos queda, en la práctica, eliminada. La protección social sigue siendo una actividad de beneficencia que se defiende por motivos de eficiencia y productividad, y no como una cuestión de derecho. Así, desaparece la dimensión de empoderamiento, al igual que el resto del marco basado en derechos. Por último, con el tiempo la Iniciativa irá quedando marginada y su impulso se desvanecerá. Como se indica más adelante, especialmente en el caso de los países de ingresos bajos, la cuestión crucial es la asequibilidad, y, por muy ávidas que estén de prestar asistencia y asesoría, las Naciones Unidas y otras organizaciones como la OIT, la OMS y el UNICEF, solo pueden llegar hasta cierto punto en ese sentido. En última instancia, el Banco Mundial y el FMI tienen que prestar apoyo a propuestas encaminadas a crear el espacio fiscal necesario para que se apruebe el nivel mínimo de protección social en muchos países; la ausencia de ese apoyo menoscabará la iniciativa en su conjunto.

31. También hay que reconocer que incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas existen diferencias significativas en el enfoque. Un informe reciente del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas sobre el nivel mínimo de protección social reconoció explícitamente esas diferencias y trató de restar importancia a sus consecuencias. Comenzó reconociendo que la protección social ocupaba posiciones diferentes en los mandatos y los programas de las organizaciones de las Naciones Unidas, por lo que se utilizaban “diferentes definiciones de trabajo y componentes”. Sin embargo, también señalaba, de forma tranquilizadora y en términos similares a los utilizados por el Banco Mundial, que los organismos de las Naciones Unidas “tenían muchas cosas en común en cuanto a los objetivos deseados, los principios y los enfoques sobre la protección social”²⁴.

32. Un buen ejemplo de ello es el enfoque adoptado en el *Informe sobre desarrollo humano de 2014*. Aunque el informe se centra en la necesidad de reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia, buena parte de su impulso se centra en apoyar la protección social universal. Así, explícitamente “aboga por el acceso universal a los servicios sociales básicos [...] una protección social más sólida [...] y un compromiso con el pleno empleo [...]”. Sin embargo, aunque la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social aparece mencionada un par de veces, no es en absoluto fundamental para el análisis. Lo que es aún más importante, el informe evita, en la medida de lo posible, el uso de la palabra “derechos humanos”. La

²⁴ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Asia y el Pacífico, informe sobre cuestiones de protección social.

primera mención de esta expresión es una cita del Papa Francisco en la página 16; la siguiente se encuentra en la página 82, en una referencia a “los derechos humanos de la mujer”. En lugar de utilizar expresiones con alguna vinculación con los derechos humanos, o con las obligaciones asumidas por los Estados, en el informe se hace un amplio uso de términos genéricos que dan la impresión de hacer referencia a los derechos humanos pero, en realidad, no hacen referencia a ningún concepto concreto. Así, en el informe se hace referencia a “necesidades y derechos”, “derechos y servicios”, “intereses y derechos”, “derechos y opciones”, “derechos fundamentales” y “derechos intrínsecos”. Solamente hacia el final del informe, en unas disquisiciones sobre los “elementos de un contrato social mundial”, se hace referencia a diversos tratados de derechos humanos.

B. Asegurar la vinculación entre la protección social y los derechos humanos

33. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social no es solo pertinente para los derechos humanos; está firmemente arraigada en el marco de los derechos. En su informe, el Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social sostenía que el concepto básico de la Iniciativa se basaba en los principios comunes de la justicia social y los derechos humanos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado⁷. En lo que respecta a los fundamentos jurídicos, añadía: “el derecho de las personas a las prestaciones por medio de la protección social aparece específicamente articulado en diversos instrumentos internacionales y, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”⁷. De forma muy explícita, la recomendación núm. 202 de la OIT reafirma que “el derecho a la seguridad social es un derecho humano” y subraya la pertinencia de los artículos 22 y 25 de la Declaración y los artículos 9, 11 y 12 del Pacto.

¿Un derecho humano nuevo?

34. El hecho de que ninguno de esos instrumentos se refiera concretamente a un “derecho a la protección social” suscita la cuestión de si debería considerarse un derecho humano existente o uno nuevo. En el pasado, es comprensible que los Estados hayan sido muy sensibles a las afirmaciones de que han nacido nuevos derechos sin necesidad de que la comunidad internacional los proclame de manera específica. En este caso, el enfoque uniforme de los expertos se resume básicamente en que “la protección social es un derecho humano consagrado en múltiples fuentes del derecho internacional”²⁵. En otras palabras, no hay que intentar justificar que se trate de un derecho nuevo y no es necesario argumentar que el todo es más que la suma de las partes. Por tanto, el derecho a la protección social no es más que la combinación del derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado. No obstante, el aglutinamiento de esos dos derechos en un único concepto es importante, ya que pone de relieve la sinergia entre ellos y facilita la preparación de un conjunto de medidas para alcanzar sus objetivos comunes.

²⁵ Olivier de Schutter y Magdalena Sepúlveda, “Underwriting the poor: a global fund for social protection”, nota informativa (octubre de 2012).

Indivisibilidad

35. El segundo vínculo importante es que, por consiguiente, la protección social como derecho humano es parte integrante del conjunto global de instrumentos de derechos humanos en el que también figuran los derechos civiles y políticos, cuyo ejercicio efectivo será crucial para lograr el derecho a la protección social.

Congruencia con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

36. Otra dimensión de considerable importancia, sobre todo para presentar la cuestión a quienes participan en la aplicación y la supervisión del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es la medida en que el enfoque plasmado en la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social corre paralelo al aprobado en relación con el Pacto. Bastarán cuatro ejemplos: en primer lugar, la realización progresiva es la norma establecida en el Pacto y es también el enfoque adoptado por los partidarios de la Iniciativa. Como ha observado uno de los partidarios de esta última, “la universalidad debe proponerse de manera que no cree falsas dicotomías o expectativas poco realistas”²⁶.

37. En segundo lugar, los derechos económicos y sociales tienen que realizarse a través de unos medios que sean sumamente sensibles a las características de cada país: de la misma forma que los partidarios del Pacto han reconocido ese aspecto, la Iniciativa está basada en hipótesis de implicación nacional. Del mismo modo, se han presentado argumentos convincentes de la necesidad de prestar mucha más atención en el futuro a las instituciones y los sistemas de apoyo mutuo locales o autóctonos en el ámbito de la protección social¹³.

38. En tercer lugar, como se refleja en la recomendación núm. 202 de la OIT, la Iniciativa sigue la opinión expresada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su observación general núm. 3 (1990) sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes en el sentido de que “corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”. Si bien el concepto de la obligación mínima ha sido desarrollado sobre todo en el plano nacional en el contexto de los planteamientos judiciales, la intención original del Comité fue que la obligación mínima sería definida en el plano nacional por las autoridades políticas y su idoneidad, posteriormente, sería objeto de cuestionamiento político mediante el ejercicio de los derechos civiles y políticos de las personas afectadas.

39. Por último, en el contexto del Pacto se ha debatido mucho la importancia de establecer puntos de referencia en función de los cuales pueda evaluarse el desempeño gubernamental. Como ha observado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la realización inmediata de un nivel mínimo de protección social no es un objetivo político realista para la mayoría de los países de la región, pero pueden hacerse progresos si se “establece un punto de referencia para los niveles de las prestaciones. El punto de referencia puede tomarse como el umbral nacional de la pobreza para sistemas universales financiados por impuestos, y pueden fijarse

²⁶ Naila Kabeer, “The politics and practicalities of universalism: towards a citizen-centred perspective on social protection”, *European Journal of Development Research*, núm. 26 (julio de 2014).

puntos de referencia relativos como se enuncia en los Convenios de la OIT sobre la seguridad social”²⁴.

Reconocimiento jurídico

40. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social ha destacado la importancia de que, del mismo modo que los derechos humanos deben ser reconocidos por las leyes, el derecho de protección social esté apuntalado en las leyes y reglamentaciones nacionales²⁷. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha recogido bien esa dimensión:

Las obligaciones y los derechos a las prestaciones de protección social deben especificarse de manera precisa, a fin de delimitar claramente los derechos y deberes de los residentes y contribuyentes. Para asegurar la previsibilidad y la sostenibilidad de las normas de protección social, las leyes y reglamentos deben concebirse y aplicarse en apoyo de todos los planes de protección social y servicios²⁴.

41. En la misma sección del informe, el Grupo lamenta el hecho de que “en muchos países [...] se han proporcionado prestaciones de protección social durante varios años sin tener una base jurídica”²⁴.

C. Asequibilidad

42. Durante mucho tiempo se ha dicho que la seguridad y la protección sociales eran unas aspiraciones imposibles de financiar, en particular en los países de ingresos bajos. Una de las principales contribuciones de la Iniciativa es que ha abordado de manera muy pormenorizada las formas en que todos los países podrían permitirse implantar un programa de este tipo. El tratamiento más reciente y amplio de este tema figura en el *Informe mundial de la OIT sobre la protección social 2014/15*, y repetir o rebatir ese análisis no entra en el propósito del presente informe²⁸. Baste decir que la asequibilidad es, sin duda, fundamental para las perspectivas de éxito de la Iniciativa y que sus impulsores han realizado esfuerzos admirables por abogar por esa dimensión.

43. Los partidarios de la Iniciativa también han concedido gran importancia a los argumentos instrumentalistas que sugieren que la protección social tendría una compensación económica atractiva. El Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, por ejemplo, ha afirmado que la protección social “es esencialmente una inversión en capital humano, que contribuirá a aumentar la productividad de la mano de obra y el crecimiento económico favorable a los pobres a largo plazo”²⁴, y los autores del *Informe sobre Desarrollo Humano de 2014* han señalado que, al proporcionar una

²⁷ Véase Gerard W. Boychuk, “Social protection guarantees as legal rights? The International Labour Organization, the United States and the American ‘national context’”, *Global Social Policy*, publicado en línea el 6 de junio de 2014.

²⁸ Pueden encontrarse más análisis académicos en Jessica Hagen-Zanker y Anna McCord, “The affordability of social protection in the light of international spending commitments”, *Development Policy Review*, vol. 31, núm. 4 (julio de 2013); Mukul G. Asher y Azad S. Bali, “Financing social protection in developing Asia: issues and options”, *Journal of Southeast Asian Economies*, vol. 31, núm. 1 (abril de 2014); y Elliott Harris, “Financing social protection floors: considerations of fiscal space”, *International Social Security Review*, vol. 66, núm. 3 y 4 (julio a diciembre de 2013).

capa adicional y predecible de apoyo, los programas de protección social ayudan a las familias a evitar tener que vender activos, sacar a los niños de la escuela o posponer la atención médica necesaria, todo lo cual va en detrimento de su bienestar a largo plazo.

44. Sin embargo, en la literatura sobre derechos humanos la relación entre argumentos instrumentalistas de este tipo y los argumentos normativos que hacen referencia a las obligaciones contraídas en virtud de tratados es motivo de controversia²⁹. Los puristas de los derechos humanos son reacios a acercarse a los argumentos instrumentalistas que tratan de demostrar que una política en favor de los derechos humanos podría aportar una compensación, ya sea en forma de productividad, eficiencia o incluso cohesión social. Su comprensible temor es que, al no existir pruebas de que habrá una compensación, podría parecer justificado y legítimo rechazar el enfoque basado en los derechos. Si ese cálculo es inaceptable en relación con la tortura, ¿por qué debe admitirse en relación con el derecho a la protección social? No obstante, también es importante reconocer que los argumentos instrumentalistas casi siempre están presentes, ya se debata sobre la tortura, el derecho a la intimidad, la libertad de reunión o el derecho a la alimentación. No se puede confiar en que los políticos y el público en general vayan a hacer lo debido con independencia de los costos y beneficios aparentes y, por lo tanto, es totalmente apropiado reforzar las posturas normativas o morales con el argumento de que también pueden aportar compensaciones en otros aspectos. También cabe recordar que los argumentos clásicos a favor de la seguridad social esgrimidos por Bismarck, Franklin Roosevelt y Beveridge en contextos radicalmente diferentes tenían, en todos los casos, segundas intenciones de uno u otro tipo²⁶.

D. Agenda para el desarrollo después de 2015

45. En los últimos años, la comunidad internacional ha invertido muchos esfuerzos y recursos en el proceso de redacción de los objetivos de desarrollo para la agenda para el desarrollo después de 2015. El 19 de julio de 2014, el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible hizo públicas sus propuestas. A pesar de la inmensa cantidad de tiempo y energía invertida por los defensores de los derechos humanos y la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, los resultados obtenidos hasta la fecha son asombrosamente escasos. Los derechos humanos como tales se han visto profundamente marginados. Se hace un gesto simbólico hacia ellos en el párrafo 7 del proyecto de documento final del Grupo de Trabajo de Composición Abierta, aunque en lugar de subrayar su importancia para el desarrollo, el párrafo se limita a recoger que en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, “El futuro que queremos”, aprobado por la Asamblea General en la resolución 66/288, se reafirmaron la importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación y el agua, el estado de derecho, la buena gobernanza, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para

²⁹ Véase, por ejemplo, Malcolm Langford, “Social security and children: testing the boundaries of human rights and economics”, en *Freedom from Poverty as a Human Right: Economic Perspectives*, Stephen Marks, Bård Anders Andrassen y Arjun Sengupta, editores (Paris, UNESCO Publishing, 2009).

el desarrollo y la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Solo hay una referencia más a los derechos humanos en todo el proyecto de documento de 21 páginas, y aparece en el contexto de una lista de cuestiones a las que debe dedicarse una “educación de calidad”.

46. Los impulsores de los derechos humanos que trataban de defender el proyecto de documento podrían aducir que las cuestiones como la no discriminación y la igualdad aparecen en él y que ciertos objetivos como los de poner una educación gratuita, igualitaria y de calidad a disposición de todos y lograr el acceso universal y equitativo a agua potable segura y asequible para todos pueden verse como un reconocimiento implícito de los derechos respectivos. Sin embargo, como se indicaba anteriormente, el reconocimiento de derechos empodera a todas las personas, impone obligaciones reales a los gobiernos y comporta un marco convenido para la aplicación.

47. La erradicación de la pobreza, por el contrario, es una prioridad importante. En el proyecto de documento se proclama que la erradicación de la pobreza es el mayor desafío al que se enfrenta el mundo hoy día y, por consiguiente, el Primer Objetivo es poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. No obstante, los aspectos concretos que se detallan a continuación dejan mucho que desear. Los partidarios de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social pueden hallar algún consuelo en el hecho de que la protección social se menciona en tres ocasiones. El nivel mínimo de protección social se señala como un medio para reconocer y valorar el trabajo doméstico y de cuidados no remunerados (meta 5.4) y se propone como medio para promover una mayor igualdad, junto con políticas fiscales y salariales (meta 10.4). La principal disposición importante exhorta a los Estados a que apliquen a nivel nacional medidas y sistemas de protección social que sean apropiados para todos, incluidos niveles mínimos, y para 2030 logren un grado sustancial de cobertura para los pobres y los vulnerables (meta 1.3). Este texto contiene aspectos positivos y negativos. El hecho de que las medidas de protección social que se piden sean para todos implica universalidad, y el hecho de que se citen niveles mínimos como uno de los medios con los que podría lograrse esa protección social es un signo a favor de la Iniciativa. Sin embargo, el proyecto claramente evita dar un respaldo concreto a la Iniciativa y no dice nada sobre garantías mínimas, afianzamiento jurídico o derechos, y el objetivo fijado para un período de 15 años es deliberadamente vago y abierto. En resumen, está mucho más en consonancia con la filosofía de la red de protección social que con el enfoque basado en derechos y de inclusión social de la Iniciativa.

48. Esta interpretación se ve reforzada por el hecho de que las disposiciones anteriores del Primer Objetivo tratan de resolver la competencia entre las dos formas de medir la pobreza respaldando ambas, pero en términos muy diferentes. La meta 1.1 sigue la filosofía del Banco Mundial haciendo un llamamiento a la erradicación, en 2030, de la pobreza extrema para todos los pueblos del mundo, que en la actualidad se mide como el número de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día. Este nivel es bajísimo, por lo que se trata de una aspiración limitada. Pero con respecto a los hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales, el objetivo en la meta 1.2 es únicamente reducir al menos a la mitad su proporción para 2030. En otras palabras, ese objetivo implica que se acepta que hasta la mitad de quienes viven actualmente en la pobreza extrema, medidos con el enfoque multidimensional descrito anteriormente, seguirán haciéndolo después de 2030. En

un planeta con una riqueza inmensa que puede movilizar recursos ingentes rápidamente para proyectos que favorecen los intereses de las élites, es un objetivo vergonzoso y claramente incompatible con el reconocimiento de que todas las personas tienen derecho a un mínimo básico de derechos económicos y sociales.

49. Por último, el proyecto de documento omite las propuestas anteriores dirigidas a establecer arreglos de supervisión y presentación de informes periódicos para evaluar los progresos en el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. La meta 16.6, que prevé el desarrollo de instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles es un mal sustituto de los compromisos tangibles de rendición de cuentas.

IV. Conclusión

50. **La futura promoción de los niveles mínimos de protección social tiene que reconocer las lecciones que se han aprendido de experiencias anteriores. En primer lugar, la realidad es que en muchos Estados existe una escasa voluntad política de eliminar la pobreza y, si las prioridades no experimentan un cambio importante, en el mejor de los casos la situación solo mejorará gradualmente. Lejos de ser una tragedia al respecto de la cual no se puede hacer nada debido a las restricciones financieras, la persistencia de la pobreza extrema es el resultado de una serie de decisiones conscientes y deliberadas de los principales agentes que han optado por dar prioridad a otros objetivos. Las personas que viven en la pobreza carecen, en gran medida, de poder de decisión, y su posición económica refleja su marginación política. La pobreza extrema sigue siendo una lacra que la comunidad internacional ha lamentado ampliamente y con grandes muestras de horror, pero esa misma comunidad internacional se ha negado demasiadas veces a adoptar las medidas necesarias para eliminar el problema. La adhesión a la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social constituiría un gran cambio de rumbo y marcaría un comienzo verdaderamente nuevo en la lucha contra la extrema pobreza.**

51. **En segundo lugar, es un paso indispensable 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 las 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 extrema pobreza. Muchas de las principales organizaciones e instituciones financieras internacionales siguen sin reconocer esos derechos en sus políticas y programas.**

52. **En tercer lugar, las soluciones tecnocráticas no funcionarán, por mucho que sean innovadoras y estén basadas en datos, a menos que empoderen de verdad a las personas a las que deben ayudar³⁰. En ese sentido, la extrema pobreza es un**

³⁰ “Gran parte de la literatura existente sobre el nivel mínimo de protección social, que en su mayoría proviene de los organismos internacionales, es apolítica y tecnocrática, y no tiene en cuenta el papel fundamental desempeñado por las ideologías y las políticas de los partidos y los mecanismos de condicionalidad política o clientelismo en la prestación de programas sociales”. Lucy Luccisano y Laura Macdonald, “Mexico and social provision by the Federal Government

caso clásico de la importancia fundamental de la dignidad humana como principio rector de los derechos humanos. Los pobres, según nos han dicho hasta la sociedad nuestros políticos y otras personas, suelen tener la culpa de su propia situación, ya sea por vagancia, incompetencia, falsedad, o cualquier otro motivo. Esos estereotipos injustificados ofrecen una justificación más para preferir enfoques tecnocráticos para medir a los pobres y planear la forma de hacer lo mínimo por ellos, al menos a largo plazo. Como nos recordó Keynes, a largo plazo moriremos todos. Las personas que viven en la pobreza extrema tardarán menos aún en morir, así que las soluciones a largo plazo podrían ser poco más que una ilusión. Lo que se necesita es empoderamiento a corto plazo y respeto. Tenemos que reafirmar nuestra humanidad común, las responsabilidades compartidas y la importancia fundamental de la dignidad humana.

V. Recomendaciones

A. Movilización para promover niveles mínimos de protección social

53. Los grupos de la sociedad civil internacional deben movilizar de manera eficaz y en colaboración con grupos de otros sectores para promover y fomentar la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social. Si bien el Centro de Derechos Económicos y Sociales se sumó a una serie de otros grupos, entre ellos Amnistía Internacional, para pedir que en los objetivos de desarrollo sostenible figurase un compromiso con un nivel mínimo de protección social³¹, la gran mayoría de los grupos internacionales de derechos humanos han hablado poco a este respecto y han hecho aún menos. Es fundamental reconocer que la extrema pobreza, que sigue afectando a centenares de millones de personas, es una negación de todos los derechos humanos. Los grupos de la sociedad civil internacional de la esfera de los derechos humanos luchan valerosamente por eliminar la tortura, reducir y denunciar públicamente las ejecuciones extrajudiciales, reducir la violencia contra la mujer, prohibir la discriminación y la opresión de las minorías y demás, pero si la eliminación de la extrema pobreza no forma parte integrante de la visión colectiva sobre los derechos humanos, la liza que se está librando es de lo más selectiva.

54. La situación se ve agravada por el hecho de que algunas de las principales organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos insisten en que no pueden abordar la cuestión de la distribución de los recursos. Esa posición hace casi imposible adoptar medidas significativas para eliminar la extrema pobreza, por lo que en gran medida consolida el *statu quo*. Las políticas que se basan en el supuesto de que las estrategias eficaces de eliminación de la pobreza no deben necesariamente comportar la redistribución de recursos están en contradicción con la realidad empírica.

and the Federal District: obstacles and openings to a social protection floor”, *Global Social Policy*, publicado en línea el 4 de julio de 2014.

³¹ Centro de Derechos Económicos y Sociales y otros, “OWG inches closer to human rights for all post-2015, but still a long road ahead”, declaración conjunta de 30 de abril de 2014, disponible en <http://cesr.org/article.php?id=1582>.

55. Los principales grupos de derechos humanos deberían colaborar activamente con la Coalición para un Nivel Mínimo de Protección Social³², además de tener sus propias iniciativas.

56. También son fundamentales las actividades de promoción en el plano nacional. Si sigue prevaleciendo un enfoque de mínimo común denominador en el plano internacional, los agentes de la sociedad civil y otras partes tendrán que concentrar sus esfuerzos más en el plano nacional. Eso significa llevar a cabo actividades de promoción respecto de las políticas nacionales de protección social y de la relación entre las políticas nacionales y la agenda internacional sobre el terreno.

57. En particular, la sociedad civil debería participar activamente en los debates sobre la asequibilidad en el plano nacional. En ese contexto, es pertinente recordar el informe sumamente pertinente de la anterior Relatora Especial sobre el papel fundamental que desempeñan las políticas fiscales y otras políticas conexas en el plano nacional en lo que respecta a generar los recursos necesarios para la reducción de la pobreza y la realización de los derechos humanos (A/HRC/26/28)³³.

B. Banco Mundial

58. El papel del Banco Mundial en relación con la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social es crucial. A tenor de las políticas aplicadas hasta la fecha, es el agente que, por sí mismo, tiene más probabilidades de socavar y frustrar la Iniciativa en su conjunto. A menos que haya un cambio de actitud por su parte, la comunidad de desarrollo seguirá viéndose empujada a centrarse en redes de seguridad social mal definidas y dirigidas a un número limitado de la población más pobre, y en una política de bienestar definida y diseñada de manera básicamente burocrática, no como una cuestión de derechos humanos. Por lo tanto, es indispensable que la comunidad de derechos humanos ponga en el punto de mira todas las políticas y las prácticas del Banco Mundial en esta esfera y que el Consejo de Derechos Humanos lo exhorte a abrazar la Iniciativa en todas sus dimensiones.

C. Objetivos de Desarrollo Sostenible

59. En lo referente a los derechos humanos y la Iniciativa, el actual proyecto de agenda para el desarrollo después de 2015 es una gran decepción. La omisión casi total de referencias sustantivas a los derechos humanos en el proyecto es un retroceso a las estrategias de los Decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 1960 y 1970. Sin embargo, esas estrategias se redactaron en los albores del marco de los derechos humanos, cuando en gran parte se consideraba que el desarrollo era un proceso de carácter tecnocrático³⁴.

³² Véase, en general, Wouter van Ginneken, "Civil society and the social protection floor", *International Social Security Review*, vol. 66, núm. 3 y 4 (julio a diciembre de 2013).

³³ Véase también Centro de Derechos Económicos y Sociales y Christian Aid, "A post-2015 fiscal revolution: human rights policy brief" (2014).

³⁴ Véase William Easterly, *The Tyranny of Experts: Economists, Dictators and the Forgotten Rights of the Poor* (Nueva York, Basic Books, 2014).

Del mismo modo, los criterios extremadamente bajos fijados en relación con la protección social son incompatibles con la retórica grandilocuente sobre poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo. Podría considerarse que, en su forma actual, el primer objetivo propuesto por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible infringe las leyes sobre publicidad engañosa destinadas a proteger a los consumidores.

60. Es comprensible que algunos de los que han dedicado muchas energías al proceso para después de 2015 consideren que una mera referencia simbólica a los derechos humanos y un tibio apoyo a la protección social son mejor que nada, y que, al cabo del tiempo, encontrarán alguna forma para dar un lustre positivo a unos objetivos decididamente deslucidos. Sin ninguna duda, eso es insuficiente. Los grupos de la sociedad civil deben dejar claro que en el siglo XXI ya no es aceptable un enfoque de la década de 1960. Debe reconocerse que los derechos humanos en general son un objetivo fundamental del desarrollo sostenible, una parte crucial del proceso pertinente, y la protección social, según la definen la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social y la recomendación de la OIT núm. 202, debe reconocerse como un derecho concreto.

D. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los titulares de mandatos de procedimientos especiales

61. Uno de los partidarios más destacados de los niveles mínimos de protección social, que es uno de los redactores principales de la recomendación núm. 202 de la OIT, ha hecho un llamamiento para que se elabore una “Convención de las Naciones Unidas sobre los niveles mínimos de protección social”, con el argumento de que así se crearía “un instrumento mucho más duradero que los objetivos de desarrollo, que tienen que revisarse cada cierto número de años”³⁵. Pese a que es atractiva a primera vista, esa propuesta sin duda chocará con la nula disposición que los Estados han demostrado claramente para crear nuevos tratados de derechos humanos. Lo que es más importante, no tiene suficientemente en cuenta el papel que desempeñan en la actualidad y el que podrían desempeñar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el órgano encargado de supervisar su aplicación³⁶. Por lo tanto, una alternativa sería proponer la redacción de un protocolo facultativo del Pacto. No obstante, aparte de los costos y el tiempo que habría que dedicar a una iniciativa de esa índole, existe un fuerte argumento general según el cual los nuevos instrumentos no deberían introducir el riesgo de hacer opcional lo que ya es obligatorio; en este caso, el derecho a la protección social con arreglo al Pacto.

62. Muchos de los beneficios de un nuevo convenio o protocolo podrían lograrse inmediatamente mediante la adopción de medidas apropiadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité ya ha hecho

³⁵ Michael Cichon, “The social protection floors recommendation, 2012 (núm. 202): can a six-page document change the course of social history?” *International Social Security Review*, vol. 66, núm. 3 y 4 (julio a diciembre de 2013).

³⁶ El hecho de que Cichon reste importancia al potencial del Pacto posiblemente guarda relación con su opinión de que “las normas de la OIT en materia de seguridad social [...] son los únicos instrumentos existentes de gobernanza social mundial —aunque sean indicativos— [...]” *ibid.*

una contribución importante al adoptar su observación general núm. 19 (2007) sobre el derecho a la seguridad social. El contenido y las hipótesis de esa observación general son totalmente compatibles con la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, pero se aprobó mucho antes de que el concepto del nivel mínimo de protección social fuera examinado en el plano internacional. Por este motivo, no se basa en el concepto de la protección social como tal, no emplea la terminología de “niveles mínimos” y, por supuesto, no hace referencia a la recomendación de la OIT núm. 202 ni a otras novedades recientes importantes. El Comité debería examinar cuidadosamente la adopción de un enfoque que podría dar mucha más importancia en su labor al derecho a la protección social. Esa empresa comportaría mucho más que una mera declaración oficial y debería incluir la adaptación de sus métodos de trabajo para que uno de sus principales objetivos fuera analizar las medidas adoptadas en el plano nacional por cada Estado parte en el Pacto para establecer un nivel mínimo de protección social. El Comité también podría establecer un grupo de trabajo encargado de vigilar los progresos realizados en relación con el nivel mínimo de protección social y facilitar un proceso más interactivo y participativo que le permita hacer una contribución importante a la campaña internacional para establecer la protección social universal.

63. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social también debe ser un foco de atención para muchos de los titulares de mandatos de procedimientos especiales que se ocupan de las cuestiones pertinentes. La iniciativa tiene especial importancia para quienes se ocupan de los derechos de los niños, las mujeres, las personas con discapacidad, las personas de edad y otras personas.

E. Iniciativas de financiación internacional

64. El apoyo internacional es fundamental, especialmente para los países de ingresos bajos que tratan de desarrollar un nivel mínimo de protección social. En 2012, dos relatores especiales presentaron una propuesta importante para la creación de un fondo mundial para la protección social²⁵. Se trata de una propuesta compleja y calibrada cuidadosamente que ha suscitado una considerable atención en el plano internacional. Sin embargo, parece claro que hace falta un mayor análisis con el fin de garantizar que el enfoque y las modalidades del fondo que se han propuesto sean óptimas y aceptables para los principales agentes. La Junta de Cooperación Interinstitucional en Materia de Protección Social debería considerar la posibilidad de establecer un grupo de expertos encargado de examinar la propuesta y recomendar una iniciativa encaminada a la consecución de los objetivos definidos.