



Asamblea General

Distr. general
11 de agosto de 2009
Español
Original: inglés

Sexagésimo cuarto período de sesiones

Tema 71 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**

Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Miembros de la Asamblea General el informe sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentado por la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos.

* A/64/150.



Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza

Resumen

El mandato de la Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza figura en la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos. La Experta centra sus actividades en la incorporación de una perspectiva de derechos humanos a las iniciativas internacionales, regionales y nacionales para reducir la pobreza, y en la actualidad presta especial atención a los sistemas de protección social y de seguridad social.

En el presente informe se examinan las consecuencias de la actual crisis financiera mundial en las personas que viven en la extrema pobreza y en el goce de sus derechos humanos. El informe pone de relieve que la crisis ofrece la oportunidad de ir más allá de la reestructuración del sistema financiero y monetario mundial y colocar a las personas en el centro de las políticas mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección social con un enfoque basado en los derechos humanos. El informe describe el modo en que las normas de derechos humanos ofrecen un marco normativo para la adopción de medidas de protección social y sirven de orientación para su concepción, aplicación y evaluación. Además de reafirmar la voluntad política de rescatar a las economías, el informe insta a la comunidad internacional a adoptar medidas y movilizar apoyos para asegurar la protección y el apoyo de quienes siguen sufriendo las consecuencias más graves de las crisis económicas mediante la adopción y el fortalecimiento de sistemas de protección social.

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	4
II. La urgente necesidad de cumplir compromisos de larga data	4
III. Sistemas de protección social.....	6
IV. La crisis financiera mundial y sus efectos sobre los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza	7
A. Efectos generales de la crisis	7
B. El derecho a la alimentación	8
C. El derecho a la salud.....	9
D. El derecho a la vivienda.....	10
E. El derecho a la educación.....	10
F. Efectos sobre los niños.....	11
G. Efectos sobre las mujeres y la igualdad entre los géneros.....	11
H. Efectos sobre los migrantes	12
I. Efectos sobre los grupos que son víctimas de múltiples formas de discriminación ...	12
V. El marco de derechos humanos y la protección social	13
A. Establecimiento de un marco normativo.....	13
B. Reconocimiento de derechos y principios.....	13
C. Obligaciones impuestas por los derechos económicos, sociales y culturales.....	14
D. Establecimiento del deber de suministrar asistencia y cooperación internacionales...	15
VI. Adopción de un enfoque de los sistemas de protección social basado en los derechos humanos	16
A. Reconocimiento de la obligación del Estado de proveer a la seguridad social	16
B. Respeto de los principios de igualdad y no discriminación.....	17
C. Logro de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.	18
D. Logro de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas	19
E. Atención a problemas concretos en relación con el género, la edad y las discapacidades.....	19
VII. El apoyo a la protección como respuesta a la crisis	20
VIII. La necesidad de asistencia y cooperación internacionales	21
A. El Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad	22
B. Compromisos del Grupo de los Veinte y otras medidas de los países donantes.....	23
C. El mínimo de protección social.....	23
IX. Conclusiones y recomendaciones.....	25

I. Introducción

1. En su resolución 8/11, el Consejo de Derechos Humanos exhortó a la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza a que contribuyera a las iniciativas internacionales relacionadas con la eliminación de la pobreza.

2. En 2009, la Experta independiente participó en el décimo período extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre el tema titulado “Efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos”. También presentó una contribución por escrito a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. En el 11º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, la Experta independiente presentó un informe en que analizaba los programas de transferencia de efectivo desde una perspectiva de derechos humanos.

3. En el presente informe se examinan los motivos por los que se ha reavivado el interés en la protección social en los últimos meses y la manera en que se ha reflejado en la práctica, se aduce que los principios y las normas de derechos humanos deben considerarse prioritarios en ese ámbito.

4. En primer lugar, el informe ofrece un panorama de los efectos de la crisis financiera mundial en el goce de los derechos humanos. A continuación describe el marco de derechos humanos en vigor para los sistemas de protección social y señala los requisitos para la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos a fin de contribuir a ejecutar esas iniciativas. También describe las recientes iniciativas para mejorar la protección social anunciadas a nivel internacional. El informe concluye con recomendaciones para la mejora de los sistemas de protección social mediante un enfoque basado en los derechos humanos.

II. La urgente necesidad de cumplir compromisos de larga data

5. En los últimos meses, el empeoramiento de la situación de los mercados financieros de los países desarrollados y la correspondiente desaceleración de la economía mundial han sumido rápidamente en la pobreza o la extrema pobreza a millones de personas de todos los continentes¹.

6. Los efectos sin precedentes de la actual crisis económica y financiera mundial en los pobres son muy alarmantes. Esta crisis pone de manifiesto la urgente necesidad de establecer sistemas de protección social en todo el mundo y de ampliarlos a fin de proteger a quienes ya viven en la pobreza y evitar que más personas se vean abocadas a esa situación. Las normas de derechos humanos ofrecen un marco normativo que impone la adopción de medidas de protección social y sirven de orientación para su concepción, aplicación y evaluación.

7. La crisis ha tenido consecuencias devastadoras en el goce de los derechos humanos, en especial de los grupos vulnerables, lo que exige una atención

¹ Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Informe sobre seguimiento mundial 2009: una emergencia de desarrollo* (Washington, D.C., 2009), págs. 1 y 2.

y actuación inmediatas. El rápido aumento de los niveles de pobreza no es un accidente imprevisible. El fracaso de los Estados a la hora de proteger a las personas de los peligros económicos, así como el hecho de que el 80% de la población mundial tenga un acceso limitado o nulo a una protección social adecuada², ha contribuido en gran medida a crear una situación que sólo puede calificarse de desastre desde el punto de vista de los derechos humanos.

8. La crisis actual, al igual que las anteriores, pone de manifiesto que la falta de atención prestada a la protección social y los servicios sociales entraña costos muy elevados para las generaciones presentes y futuras. Aunque la actual desaceleración económica pueda tener una duración limitada, sus efectos sobre muchas personas bien pueden prolongarse durante varias generaciones. La crisis puede confinar a aquellas personas que no son capaces de atender sus necesidades básicas durante un período prolongado de desempleo y escasos ingresos a una situación de extrema pobreza para el resto de sus vidas, y es posible que sus hijos también se vean expuestos a una vida de pobreza.

9. Asegurar el acceso a la protección social no es una opción de política ni un gesto de caridad, sino una obligación establecida en las normas internacionales de derechos humanos. Asimismo, las crisis anteriores demuestran que asegurar el acceso universal a la protección social es una decisión económica acertada³.

10. En los últimos meses los líderes mundiales han expresado en reiteradas ocasiones su determinación de responder al desplome de los mercados financieros. La asignación de fondos públicos por valor de 18 billones de dólares (es decir, casi el 30% del producto mundial bruto)⁴ para recapitalizar bancos, nacionalizar instituciones financieras y garantizar activos financieros, así como la elaboración de planes de estímulo fiscal por valor de unos 2,7 billones de dólares, es prueba de una voluntad política sin precedentes de responder a la crisis. Debemos estimular una voluntad política similar para que se traduzcan en acciones y resultados las promesas de larga data de reducir y erradicar la pobreza.

11. Hay pruebas de un importante impulso político en favor de realizar inversiones en protección social como respuesta a la crisis. Sin embargo, es fundamental que las medidas que se adopten no sean de corto alcance ni ignoren los compromisos de derechos humanos. Los Estados no deben centrarse únicamente en resolver los problemas evidentes de la arquitectura del sistema financiero y monetario internacional puestos de manifiesto por la crisis. Esas medidas serían insuficientes si no se colocara a las personas que están padeciendo las consecuencias de la crisis en un lugar central y no se tomaran medidas para proteger sus derechos.

12. Además de reafirmar la voluntad política de rescatar a las economías, la Asamblea General debe promover medidas destinadas a cumplir los compromisos de larga data para poner fin a la pobreza y respetar los derechos humanos. Independientemente de la crisis, es hora de aceptar y reconocer que los sistemas de protección social son necesarios para cumplir eficazmente esos compromisos al

² PNUD, *Social Protection and Cash Transfers*, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, 2008.

³ Martin Ravallion, "Bailing out the world's poorest", *Policy Research Working Paper 4763* (Banco Mundial, Washington, D.C., octubre de 2008).

⁴ A/CONF.214/4, pág. 4.

proporcionar protección a las personas que siguen sufriendo las consecuencias más graves de las convulsiones económicas.

13. Hay que reconocer que el establecimiento de regímenes de protección social no es tarea sencilla. Aunque las limitaciones presupuestarias acentúan este problema, en particular en época de turbulencias económicas, las normas de derechos humanos jurídicamente vinculantes imponen la adopción de regímenes de protección social con independencia de la coyuntura. Debe subrayarse que las políticas y los regímenes de protección social contribuyen a la realización de los derechos humanos.

14. La adopción de un enfoque de las inversiones en protección social basado en los derechos humanos no sólo otorga legitimidad a esas inversiones, sino que también es decisiva para protegerlas de los efectos de la corrupción, el clientelismo y la inestabilidad política que pueden ocasionar los cambios en los gobiernos.

III. Sistemas de protección social

15. A los efectos del presente informe, la protección social abarca una amplia gama de políticas para hacer frente a los riesgos y vulnerabilidades de las personas y grupos, tanto los que pueden trabajar como los que no pueden trabajar, a fin de ayudarlos a sobrellevar y superar las situaciones de pobreza, en especial cuando son el resultado de incidentes que escapan a su control. La protección social incluye una amplia gama de instrumentos, que van desde las redes de seguridad, la asistencia social y el seguro social hasta la gestión mutua e informal de los riesgos.

16. Los sistemas de protección social son un aspecto importante de la reducción de la pobreza. Sirven para evitar que las personas más vulnerables se hundan aún más en la pobreza y para asegurar el acceso a los servicios de salud y la educación. Los sistemas de protección social actúan como estabilizadores económicos y, en consecuencia, limitan la contracción de la demanda agregada y reducen la posible magnitud de una recesión. También contribuyen a crear cohesión social, lo que puede reducir la posibilidad de que se produzca malestar social. Además, cuando están bien concebidos, los sistemas de protección social pueden contribuir al logro de varios derechos humanos, como los derechos a un nivel de vida adecuado, la salud, la educación y la seguridad social.

17. Los sistemas de protección social generalmente se estructuran en torno a tres objetivos principales: a) facilitar la recuperación tras las crisis que han conducido a las personas a la pobreza; b) contribuir a dotar de capacidad a las personas en situación de pobreza crónica para salir de ella y superar las relaciones socioeconómicas opresivas; y c) apoyar a las personas pobres menos activas (como las personas de edad, las personas con discapacidad y los niños) para que la generación siguiente no herede una situación de pobreza.

18. En esos tres ámbitos ya existe un gran número de medidas e instrumentos para que los Estados establezcan un sistema de protección social (por ejemplo, regímenes de seguro, obras públicas, ayuda alimentaria, transferencias de efectivo focalizadas o fondos sociales). Sin embargo, no todas esas medidas suponen, en su forma actual, un alivio de la pobreza ni la realización de los derechos humanos.

IV. La crisis financiera mundial y sus efectos sobre los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza

19. En los últimos meses los gobiernos han aceptado públicamente en reiteradas ocasiones que la crisis económica afecta a las personas y, en particular, a los grupos vulnerables. No obstante, salvo una resolución sobre los efectos de la crisis aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su décimo período extraordinario de sesiones⁵, en la mayoría de las declaraciones públicas no se reconoce que la crisis afecta drásticamente al goce por las personas de sus derechos humanos.

20. Como ejemplo cabe mencionar el documento final del período de sesiones de la Asamblea General sobre la crisis, que se celebró en junio de 2009. El documento menciona específicamente la necesidad de afrontar los costos humanos de la crisis y añade que esos costos tienen graves consecuencias para el desarrollo y para la seguridad humana de los afectados⁶. Asimismo, los Gobiernos de los países del Grupo de los Veinte convinieron en que tenían la responsabilidad colectiva de mitigar las repercusiones sociales de la crisis a fin de minimizar los daños a largo plazo para el potencial mundial⁷.

21. Esos costos humanos o repercusiones sociales, como por ejemplo el hambre, la malnutrición, la mala salud, la falta de acceso a la seguridad social o la falta de educación, también suponen una falta de goce de los derechos humanos a la alimentación, el agua y el saneamiento, la salud, la seguridad social, la educación y, en general, el derecho a un nivel de vida adecuado.

A. Efectos generales de la crisis

22. La crisis actual, que comenzó como una crisis en los mercados de capitales de los países desarrollados, se transformó rápidamente en una grave crisis para la economía real de todo el mundo. Según las previsiones del Fondo Monetario Internacional (FMI), la actividad mundial se contraerá en un 1,3% en 2009, la peor contracción desde la Segunda Guerra Mundial. Aunque las consecuencias pueden ser difíciles de cuantificar, no cabe duda de que la crisis financiera ya ha tenido graves repercusiones en el goce y la realización de los derechos humanos. Los efectos de la crisis en el goce de los derechos humanos son evidentes y alarmantes.

23. Han empeorado las condiciones de vida de las personas que viven en la extrema pobreza, que ya se habían visto considerablemente afectadas por el drástico aumento de los precios de los alimentos y la energía en 2008. La crisis de los precios de los alimentos ya ha sumido en la pobreza a más de 125 millones de

⁵ El Consejo expresó honda inquietud porque la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos estuvieran en peligro a causa de los efectos múltiples e interrelacionados de la crisis; véase A/HRC/S-10/2.

⁶ A/RES/63/303, anexo, párr. 3.

⁷ “The global plan for recovery and reform”, comunicado del Grupo de los Veinte (2 de abril de 2009), párr. 25.

personas y, según las estimaciones, como consecuencia de la crisis actual en 2009 podrían caer en la extrema pobreza entre 55 y 90 millones de personas más⁸.

24. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 2009 el número de desempleados en todo el mundo podría aumentar en entre 20 millones y 50 millones de personas con respecto a 2007⁹. No sólo habrá más desempleo, sino que también es muy probable que las condiciones de trabajo empeoren debido a la falta de oportunidades de empleo.

25. Según la evaluación más reciente de los progresos alcanzados en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay esferas en que los progresos se han desacelerado o invertido¹⁰. Las estimaciones indican que en algunas de las economías más vulnerables y de crecimiento lento del África subsahariana y el Asia meridional, regiones donde la mayoría de las personas viven en la extrema pobreza, aumentará tanto el número de pobres como la tasa de pobreza¹¹.

26. Aunque todos los países se han visto afectados por la crisis, los países en desarrollo tienen dificultades adicionales para hacer frente a la crisis debido a su limitada capacidad técnica e institucional de respuesta. Es posible que en los países de bajos ingresos los presupuestos públicos se reduzcan drásticamente como consecuencia de las reducciones del volumen de las exportaciones, los precios de los productos básicos, las remesas de fondos, el turismo y la inversión extranjera directa, así como posibles reducciones de la ayuda bilateral y multilateral. No es ninguna sorpresa que tres cuartas partes de los países con limitada capacidad fiscal estén sufriendo los efectos perjudiciales de la crisis y necesiten asistencia inmediata para ayudar a proteger a las familias pobres¹².

27. Deben subrayarse las consecuencias negativas de la crisis en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales y sus efectos desproporcionados sobre las personas y grupos vulnerables. La crisis, a más de afectar el goce de esos derechos, genera dificultades económicas y mayores desigualdades que intensifican las tensiones sociales y pueden dar lugar a violencia social y doméstica, un incremento de la delincuencia y un debilitamiento de la gobernanza. Así pues, la crisis tiene repercusiones en todos los derechos humanos: culturales, civiles, económicos, políticos y sociales.

B. El derecho a la alimentación

28. Según las previsiones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en 2009 el número de personas que padecen malnutrición alcanzará un máximo histórico superior a los 1.000 millones¹³.

⁸ Banco Mundial, *Informe sobre seguimiento mundial 2009: una emergencia de desarrollo* (Washington, D.C., 2009), págs. 1 y 2.

⁹ Véase Organización Internacional del Trabajo, *Tendencias mundiales del empleo, enero de 2009* (Ginebra, 2009).

¹⁰ Naciones Unidas, *Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2009* (Nueva York, 2009), pág. 4.

¹¹ *Ibid.*, pág. 7.

¹² Véase Louise Cord y otros, "The global economic crisis: assessing vulnerability with a poverty lens", nota de políticas (Washington, D.C., Banco Mundial, 2009).

¹³ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008* (Roma, 2008).

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) estima que el número de personas que padecen hambre en el Asia meridional pasó de 300,6 millones en 2006 a 405,6 millones en 2008¹⁴.

29. A pesar del descenso de los precios del petróleo, los precios de los alimentos siguen siendo por lo general muy elevados y se mantienen en los niveles de 2007¹⁵, circunstancia que, sumada a la recesión económica, ha tenido graves repercusiones en el consumo de alimentos de las familias. Según la FAO, los precios de los alimentos básicos siguen aumentando en algunos países en desarrollo, en especial en los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos¹⁶. Esta situación debe tomarse en consideración junto con las enseñanzas extraídas de crisis anteriores, en particular en Asia, donde las familias pobres reducen el consumo de alimentos no básicos como primera estrategia para ahorrar en gastos de alimentación y reducir sus gastos generales¹⁷.

30. En consecuencia, aunque los aumentos de precios y el deterioro de la situación económica pueden ser temporales, sus efectos sobre las personas pueden ser duraderos debido a las reducciones de su consumo de alimentos. Esa situación incide especialmente en las necesidades nutricionales específicas de las mujeres embarazadas y lactantes y de los niños. En las familias, las mujeres tienden a ser las primeras en hacer sacrificios, lo que puede ocasionar desnutrición materna, déficit de crecimiento fetal y retraso en el crecimiento durante los primeros años de vida del niño. Es sabido que esos elementos afectan a la supervivencia y el desarrollo del niño. A largo plazo, pueden tener efectos perjudiciales en la educación del niño y dar lugar a un capital humano con carencias, una menor productividad y, en consecuencia, una menor capacidad para salir de la pobreza.

C. El derecho a la salud

31. Uno de los resultados de una mala nutrición es el posible deterioro del estado de salud de las personas que viven en la pobreza, con efectos difícilmente reversibles. A este respecto deben tenerse en cuenta dos factores. Primero, la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 ya ha agravado el estado de salud de muchas personas¹⁸. Segundo, la falta de ingresos y la inseguridad de los ingresos, junto con la ausencia de medidas de asistencia social, empeoran la situación.

32. Es aún demasiado pronto para individualizar elementos específicos del deterioro del estado de salud ocasionado por esta crisis, pero se empieza a disponer de datos sobre los efectos de la crisis de los precios de los alimentos, y la experiencia de otras crisis sugiere que son indicadores fiables. En Indonesia, la utilización de servicios de salud pública durante la crisis económica de 1997 bajó del 7,4% al 5,6% entre los adultos y del 26% al 20% entre los niños en el período

¹⁴ Véase UNICEF, "A matter of magnitude: the impact of the economic crisis on women and children in South Asia" (junio de 2009).

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, núm. 3 (julio de 2009).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Véase UNICEF, "A matter of magnitude: the impact of the economic crisis on women and children in South Asia" (junio de 2009).

¹⁸ Véase http://www.who.int/food_crisis/global_food_crisis/en/index.html.

comprendido entre 1997 y 1998¹⁹. Cabe prever que en algunos países en desarrollo se produzca un fenómeno similar como consecuencia de la crisis actual. Al mes de mayo de 2009 la Organización Mundial de la Salud (OMS) ya había registrado reducciones de gastos en los presupuestos de los sistemas de salud de 16 países²⁰.

D. El derecho a la vivienda

33. El desplome del mercado de la vivienda en los países desarrollados fue el factor desencadenante de la crisis actual. Como consecuencia de la globalización de los mercados de la vivienda y de financiación inmobiliaria y de las políticas de ajuste económico, en los últimos años la vivienda en las ciudades había quedado fuera del alcance de los habitantes pertenecientes a los grupos con ingresos más bajos. El acceso limitado al crédito, junto con el incremento de las tasas de desempleo, aumenta las dificultades de las personas que buscan una vivienda, en particular las que viven en la pobreza²¹.

34. La crisis también ha tenido consecuencias inmediatas en la seguridad de la tenencia, tanto para los propietarios como los arrendatarios, en particular en los países más directamente afectados por el colapso del mercado de la vivienda. La ejecución de las hipotecas ha supuesto la pérdida de la vivienda y ha dejado a menudo a sus ocupantes sin techo o en condiciones de vida precarias.

E. El derecho a la educación

35. A pesar de los progresos realizados para lograr una cobertura universal en la enseñanza primaria, el reciente informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio indica que el 10% de los niños en edad de cursar enseñanza primaria no asiste a la escuela y el ritmo de los progresos en la matriculación es insuficiente para alcanzar esa meta en 2015. La crisis aumenta las dificultades, ya que las mejoras en las tasas de matriculación con frecuencia dependen del incremento del gasto nacional en educación, situación que podría invertirse al reducirse los presupuestos nacionales.

36. En crisis anteriores, los niños de los hogares más pobres fueron los principales afectados por el deterioro de la situación económica. A fin de aliviar sus cargas financieras, las familias pobres a menudo dan prioridad a otras actividades sobre la enseñanza, como el trabajo doméstico remunerado o no remunerado²². En Indonesia, por ejemplo, la crisis económica de 1997 duplicó el número de niños fuera del sistema escolar²³.

¹⁹ Véase “Social health protection”, disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ILC2009/TD9/Evans%20TD9.pdf>.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Véase A/HRC/10/7.

²² Véase T. Woldehanna, N. Jones y B. Telefera, “The invisibility of children’s paid and unpaid work: implications for Ethiopia’s national poverty reduction policy”, *Childhood* 2008, vol. 15, págs. 177 a 201.

²³ E. Frankenberg, D. Thomas y K. Beegle, “The real costs of Indonesia’s economic crisis: preliminary findings from the Indonesia family life surveys”, *Rand Labor and Population Program Papers* (1999).

F. Efectos sobre los niños

37. Las enseñanzas extraídas de crisis anteriores en relación con los aumentos de la malnutrición infantil y la matriculación escolar, descritas anteriormente, revelan los efectos desproporcionados de las crisis económicas en los niños. Los niños se ven profundamente afectados por las privaciones económicas y otros cambios que reducen considerablemente las capacidades de la familia. Su dependencia del apoyo que reciben de la familia y de los servicios sociales los hace especialmente vulnerables a las recesiones prolongadas y a la reducción de los presupuestos nacionales y el gasto social.

38. Los efectos a largo plazo de la crisis actual en los niños son especialmente preocupantes. Varios estudios ilustran las repercusiones para toda la vida que se derivan de la restricción del acceso de los niños a la salud y la educación durante las crisis. Los efectos son especialmente graves cuando el niño padece inanición, abusos o negligencia durante los primeros meses de vida²⁴.

G. Efectos sobre las mujeres y la igualdad entre los géneros

39. Las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por la crisis porque padecen múltiples formas de discriminación. Su acceso al trabajo y a las prestaciones sociales es limitado y tienen más probabilidades que los hombres de encontrarse en una situación laboral vulnerable o de desempleo. Además, en épocas de crisis, las mujeres tienden a asumir un mayor volumen de trabajo no remunerado y cuidados familiares, cuyas consecuencias no se han estudiado ni registrado plenamente. Aunque en 2008 las diferencias entre los géneros en materia de empleo parecieron reducirse, ello se debió únicamente a que la crisis económica afectó primero a los sectores dominados por los hombres (por ejemplo, los de la construcción y el automóvil) y no a avances en la igualdad entre los géneros. Además, es probable que se reduzcan sustancialmente los sectores donde el porcentaje de mujeres empleadas es elevado²⁵.

40. Los recortes en el gasto social también tienden a afectar de manera desproporcionada el acceso de las mujeres y niñas a la educación y los servicios de salud. Por ejemplo, se retira de las escuelas a más niñas que niños para que ayuden en las tareas del hogar, con lo que se refuerzan las diferencias entre los géneros en la educación.

41. Las mujeres y niñas también se ven perjudicadas a largo plazo debido a las estrategias de las familias para hacer frente a la pérdida de ingresos a falta de ayuda externa. Por ejemplo, las mujeres embarazadas ponen en riesgo su salud porque no suelen utilizar servicios médicos que se han vuelto inasequibles y, al propio tiempo, tienen más posibilidades de enfermar debido a una nutrición deficiente. La mortalidad materna también aumenta porque hay más partos en los que no se presta ningún cuidado. Existe el riesgo de que se demore la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio relacionados con la mujer y que los

²⁴ H. Alderman, J. Hoddinott y Bill Kinsey, "Long term consequences of early childhood malnutrition", *Oxford Economic Papers* (2006), y W. Fung y W. Ha, "Intergenerational effects of the 1959-61 China famine", PNUD (2008).

²⁵ Organización Internacional del Trabajo, "La crisis financiera y económica: una respuesta basada en el trabajo decente" (marzo de 2009), párr. 46.

progresos alcanzados en relación con la igualdad entre los géneros se desaceleren o incluso inviertan.

H. Efectos sobre los migrantes

42. No parece haber ningún estudio a fondo sobre los efectos del deterioro de la situación económica en los trabajadores migrantes, fundamentalmente porque la crisis incide de diferente manera en los distintos sectores de la economía en que están empleados esos trabajadores. Sin embargo, debe hacerse hincapié en dos aspectos. Primero, muchos trabajadores migrantes, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, ya eran “trabajadores pobres” antes de que comenzara la crisis. Segundo, la falsa percepción de que los migrantes quitan empleos o de que compiten por prestaciones sociales que son escasas tiende a inducir a los gobiernos a restringir el número de inmigrantes²⁶.

43. Las experiencias del pasado demuestran que los trabajadores migrantes, en especial las mujeres, son extremadamente vulnerables en épocas de crisis. Según la OIT, aunque no haya pérdidas reales de empleos, los trabajadores migrantes pueden verse obligados a aceptar salarios más bajos y soportar condiciones de trabajo insatisfactorias a fin de conservar su puesto y una fuente segura de ingresos²⁷. Asimismo, en épocas de recesión, la falta de oportunidades de trabajo y el aumento de la discriminación y la xenofobia afectan profundamente al goce por los migrantes de sus derechos humanos.

I. Efectos sobre los grupos que son víctimas de múltiples formas de discriminación

44. Cuando los motivos de discriminación son múltiples, los efectos de la crisis son diferentes y deben evaluarse en toda su complejidad. A pesar de las dificultades para evaluar todas las consecuencias de la crisis sobre otros grupos específicos vulnerables a la discriminación, las enseñanzas extraídas de crisis anteriores indican que otros grupos resultan afectados de manera desproporcionada. Por ejemplo, en época de recesión económica, las últimas personas en acceder al mercado de trabajo son las primeras en abandonarlo. Así, pues, los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidad se ven afectadas de manera desproporcionada. Es probable que la crisis actual también incida de manera desproporcionada en los pueblos indígenas, ya que históricamente figuran entre los grupos más pobres y excluidos.

45. En función de la experiencia de la persona y la concurrencia de distintos motivos de discriminación como el género, la raza, la etnia, la casta, la clase social, la edad, la ciudadanía y otros factores, algunas personas experimentarán muchas más dificultades como consecuencia de la crisis. En consecuencia, a fin de evaluar los efectos negativos de la crisis en el goce de los derechos humanos, debe tenerse

²⁶ “The impact of the global financial crisis on migration”, nota de políticas de la OIM (enero de 2009).

²⁷ Azfar Khan, Rola Abimourched y Ruxandra Oana Ciobanu, “The global economic crisis and the impact on migrant workers” (Organización Internacional del Trabajo, 7 de abril de 2009).

en cuenta la interacción entre motivos como el sexo, la edad, la raza y la discapacidad, por ejemplo.

V. El marco de derechos humanos y la protección social

46. A fin de proteger y respetar los derechos fundamentales que son esenciales para proteger a los pobres (por ejemplo, el derecho a la salud, la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado), los Estados deben formular y aplicar políticas de protección social. Las políticas de protección social, a más de ayudar grandemente a la consecución de todos los derechos humanos, también pueden afianzarse cuando se conforman a un enfoque basado en los derechos.

A. Establecimiento de un marco normativo

47. Las normas de derechos humanos establecen un marco normativo que atribuye derechos y deberes a personas, grupos y Estados. En consecuencia, desde una perspectiva de derechos humanos, los beneficiarios de la protección social son titulares de derechos que pueden hacer demandas legítimas en relación con la asignación de los recursos. Los Estados y otros actores son titulares de deberes que son responsables y pueden ser responsabilizados por sus actos u omisiones.

48. Es preciso hacer observar las normas internacionales y, a ese fin, los Estados deben, entre otras cosas, sancionar nuevas leyes, elaborar marcos reglamentarios, reformar las leyes y prácticas administrativas nacionales en vigor, fortalecer la administración de justicia, crear instituciones nacionales de derechos humanos, acrecentar la participación y mejorar los niveles socioeconómicos. Los Estados, por lo tanto, deben adoptar reformas estructurales para asegurar, entre otras cosas, la educación primaria obligatoria y gratuita, la eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, la abolición del trabajo infantil, la igualdad ante la ley y el acceso equitativo a los recursos, que son indispensables para el buen funcionamiento de los sistemas de protección social.

49. Los Estados deben también reforzar los mecanismos por medio de los cuales las personas pueden hacer valer sus derechos y, también, empoderarlas para que puedan recurrir y utilizar mecanismos para reivindicar esos derechos. Esas medidas contribuyen grandemente a reducir las vulnerabilidades y los riesgos y a mejorar la capacidad de los hogares para gestionar los riesgos y elevar su nivel de vida. Por ejemplo, los posibles beneficiarios de los programas de protección social deben saber a qué prestaciones tienen derecho y estar en condiciones de impugnar las decisiones que afecten a las prestaciones a las que tengan derecho.

B. Reconocimiento de derechos y principios

50. A fin de dar pleno efecto a los diversos derechos consagrados en las normas internacionales de derechos humanos, los Estados deben establecer políticas y sistemas de protección social. El deber de adoptar políticas para mejorar la protección en favor de los pobres dimana directamente de diversos derechos humanos, en particular el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de

vida adecuado, derechos ambos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en varios tratados internacionales²⁸ y Convenios de la OIT, en particular el Convenio núm. 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952.

51. La protección social, sin embargo, no se necesita exclusivamente para dar efecto a ambos derechos. Muchos otros derechos guardan relación con la protección social, por ejemplo, el derecho al más alto nivel posible de salud, el derecho a la educación, la protección de la familia y las prestaciones por maternidad, el derecho a trabajar, el derecho a la protección del empleo y los derechos de las personas de edad.

52. Además de estos derechos económicos y sociales, hay otros derechos humanos que se han de considerar cuando se examinan las medidas de protección social y la forma en que debieran aplicarse, por ejemplo, el derecho a participar en la vida pública, el derecho de acceso a la información y el derecho a un recurso efectivo. También interesan en este contexto los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas. Estos derechos son esenciales para asegurar la efectividad y adaptación de los sistemas de protección social, por ejemplo, para fomentar la participación en los procesos de formulación del sistema de protección social del país y velar por que las personas puedan exigir las prestaciones que les corresponden.

53. Los derechos civiles y políticos son asimismo de gran importancia y constituyen una protección contra ciertos riesgos y vulnerabilidades, en particular los que se deben a la acción del Estado, tales como el trato inhumano, el arresto o la detención arbitrarios o las restricciones infundadas de la actividad de los medios de difusión y de los periodistas.

C. Obligaciones impuestas por los derechos económicos, sociales y culturales

54. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales impuso a los Estados Partes diversas obligaciones que guardan relación con el establecimiento de los regímenes de protección social:

a) La obligación básica mínima de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles mínimos indispensables de todos los derechos económicos, sociales y culturales: los niveles mínimos que se deben lograr tienen por objeto asegurar la subsistencia y la atención médica básicas para toda la población y brindar protección a todos los que carecen de recursos adecuados. A ese respecto, se puede

²⁸ El derecho a la seguridad social está mencionado en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 5 e) iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 1) e) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 27 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. También figura en instrumentos regionales de derechos humanos, tales como el artículo 9 del Protocolo de San Salvador y el artículo 12 de la Carta Social Europea. El artículo 18 4) de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos establece que “Los ancianos y los minusválidos también tendrán derecho a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales”.

considerar que las medidas de protección social tienen por objeto atender necesidades mínimas básicas en relación con los derechos económicos, sociales y culturales;

b) La obligación de asegurar la realización progresiva de todos los derechos económicos, sociales y culturales: Los Estados deben consagrar hasta el máximo de los recursos de que dispongan a asegurar la realización progresiva de esos derechos. Es importante observar que la asignación de los recursos no queda librada enteramente a la discreción de los Estados. Los Estados deben conceder cierta prioridad a la asignación de los recursos para garantizar la subsistencia básica y la protección social de todos. Esta obligación significa que las medidas regresivas son inaceptables. Por lo tanto, si adoptan medidas para reducir el ámbito o el nivel de los programas de protección social, los Estados deben demostrar que esas medidas se han adoptado tras un examen de todas las alternativas y que son enteramente justificables en lo que concierne a la protección de todos los derechos económicos, sociales y culturales²⁹;

c) La obligación de asegurar una protección especial a las personas y grupos más vulnerables: en el marco de los derechos humanos se presta especial atención a las personas que forman parte de los grupos más desaventajados y marginados. Se debe dar prioridad a su necesidad de asistencia especial para disfrutar de sus derechos y se debe garantizar la no discriminación. El principio de la igualdad exige en ciertas situaciones que los Estados adopten medidas afirmativas o positivas para disminuir o eliminar las condiciones que dan origen a la discriminación o tienden a perpetuarla.

D. Establecimiento del deber de suministrar asistencia y cooperación internacionales

55. El deber de cooperar está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas (Artículos 55 y 56) y sustentado en varios tratados de derechos humanos (por ejemplo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño). La responsabilidad de los Estados de suministrar asistencia y cooperación internacionales abarca el apoyo y fortalecimiento de los sistemas de protección social en todo el mundo. La cooperación internacional es esencial para que los estados en desarrollo puedan superar las diversas limitaciones técnicas, institucionales y de recursos que se les plantean para hacer realidad la protección social.

56. Hasta ahora, la asistencia internacional se ha destinado fundamentalmente a los programas de microcrédito y creación de puestos de trabajo. La creación de regímenes de protección social debiera ser también uno de los objetivos de la ayuda internacional, pues coadyuva a proteger los derechos humanos básicos de quienes no pueden generar ingresos por medio de su trabajo o no se benefician de los regímenes de seguridad social relacionados con el trabajo.

²⁹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 3, párr. 12; Observación general núm. 12, párr. 28; Observación general núm. 14, párr. 18; y Observación general núm. 19, párrs. 40 a 42.

VI. Adopción de un enfoque de los sistemas de protección social basado en los derechos humanos

57. La estrategia nacional de protección social no se puede considerar por separado de los compromisos asumidos en materia de derechos humanos. En la presente sección se pone de relieve la forma en que los derechos humanos guardan una íntima relación con la protección social y se examinan algunas de sus consecuencias para el diseño y la aplicación de los regímenes de protección social. Cuando se trata de elegir el sistema más apropiado de protección social para un Estado, se debieran tener en cuenta los compromisos de derechos humanos que se mencionan *infra*.

A. Reconocimiento de la obligación del Estado de proveer a la seguridad social

58. El derecho a la seguridad social está claramente enunciado en las normas internacionales, los tratados regionales y varios Convenios de la OIT³⁰. Con todo, tal vez sea uno de los derechos humanos más descuidados. Se estima que el 80% de la población del mundo está privada de este derecho; de esa población, el 20% vive en situación de extrema pobreza³¹. La ausencia de sistemas viables de seguridad social en el mundo no es un accidente, sino el resultado directo de la renuencia de los Estados a invertir en esta esfera.

59. El contenido normativo del derecho a la seguridad social abarca tanto el seguro social (regímenes contributivos) como la asistencia social (regímenes no contributivos). Los regímenes no contributivos desempeñan una función importante, pues es improbable que todas las personas estén adecuadamente amparadas por un sistema basado en el seguro. Ello significa, pues, que los Estados tienen la obligación de proteger a los más pobres, que generalmente no están protegidos por los regímenes contributivos, y proveer a su bienestar, en ambos casos hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

60. En la Observación general núm. 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales enunció los elementos esenciales del derecho a la seguridad social, que requiere asistencia para la atención de salud, la enfermedad y la vejez, el desempleo, los accidentes laborales, las prestaciones familiares y la maternidad, la discapacidad, los sobrevivientes y los huérfanos³².

61. El Comité señaló que el nivel de las prestaciones debe ser suficiente y que las condiciones para acogerse a esas prestaciones deben ser razonables, proporcionadas, transparentes y asequibles a quienes tienen derecho a ellas. El Comité hizo ver, en particular, la importancia de una cobertura mínima para quienes trabajan en el sector no estructurado, que no tienen acceso a los regímenes oficiales, sosteniendo que ese derecho incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente, ya sea del sector público o del privado,

³⁰ Véase la nota 28 *supra*.

³¹ “Social Security for all”, 2009, en *Social Security Policy Briefings*, Paper 7, (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2009), pág. 3.

³² E/C.12/GC/19.

así como del derecho a la igualdad en el disfrute de una protección suficiente contra los riesgos e imprevistos sociales³³.

62. El Comité identificó también las obligaciones fundamentales de los Estados, que abarcan la obligación de proporcionar un nivel mínimo esencial de prestaciones a todos los individuos y a todas las familias, y de garantizar el derecho de acceso a sistemas o regímenes de seguridad social de forma no discriminatoria, especialmente a los desaventajados y a las personas y grupos marginados. Con el tiempo, los Estados deben proveer plenamente al derecho a la seguridad social hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

63. La adopción de un enfoque basado en los derechos humanos exige que se descarten los preconceptos inexactos en cuanto a los sistemas de seguridad social, por ejemplo, que no hay recursos para financiarlos o que crean dependencia. Los ejercicios de cálculos de costos realizados por la OIT han demostrado que la provisión de una serie mínima de garantías, incluidas las prestaciones básicas en efectivo para las personas de edad y las familias con niños, la asistencia social para los desocupados y el acceso a servicios esenciales de salud, es costeable, al menos en parte, en casi todos los países³⁴.

B. Respeto de los principios de igualdad y no discriminación

64. Un enfoque basado en los derechos humanos requiere que los Estados cumplan su deber de proteger contra riesgos y contingencias de manera equitativa y no discriminatoria. La aceptación de estos principios fundamentales requiere un examen cuidadoso de las opciones normativas a fin de evitar la exclusión injusta de grupos que necesitan protección.

65. Ello implica también una preferencia por los regímenes universales, por oposición a los que benefician exclusivamente a una categoría determinada de personas (por ejemplo, la pensión para todas las personas de más de cierta edad, en lugar de reconocer ese derecho sólo a algunas personas dentro del grupo de edad). Incluso dentro de los regímenes focalizados, se deben respetar los principios de igualdad y no discriminación, circunstancia por la cual la definición de los criterios para focalizar las políticas sociales constituye un constante problema para los especialistas en la materia.

66. Los criterios de elegibilidad utilizados en los programas focalizados deben ser justos, razonables, objetivos y transparentes, y las personas deben tener acceso a recursos para subsanar errores. Los regímenes focalizados deben también evitar la estigmatización de los beneficiarios.

67. Para cumplir esos requisitos en épocas de limitaciones de recursos, los regímenes focalizados debieran utilizar categorías amplias (por ejemplo, edad, domicilio y grado de exclusión ampliamente reconocido) y, dentro de las categorías, cada prestación debiera ser universal (por ejemplo, la cobertura universal de todas las personas de más de 65 años de edad). A medida que evoluciona la capacidad, la focalización puede responder a enfoques más complejos. Además, se deben tomar

³³ *Ibid.*, párr. 9.

³⁴ “Can Low-income countries afford basic social security?”, *Social Security Policy Briefings*, Paper 3 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2003), pág.17.

medidas para velar por que la cobertura se amplíe paulatinamente a todos cuando la economía se recupere y mejore la recaudación fiscal.

68. Las decisiones políticas debieran fundarse en la universalidad de los derechos humanos y en la capacidad del Estado. Muchas veces, los programas focalizados son onerosos, difíciles de aplicar y contrarios a la solidaridad social. Además, la experiencia indica que los problemas técnicos de diseño impiden que los programas focalizados beneficien efectivamente a las personas más vulnerables. Por otra parte, la investigación empírica indica que una focalización cuidadosa de los programas no ha ido acompañada de una mayor reducción de la pobreza y que los niveles de exclusión han seguido siendo elevados debido a los datos que se han empleado. En el estudio de un país, el Banco Mundial señaló que los criterios de focalización de un programa “no eran informativos, e incluso eran engañosos, en cuanto a las repercusiones sobre la pobreza y la eficacia en función de los costos de la reducción de la pobreza”³⁵. Los estudios han indicado también que los programas en América Latina exhibían niveles de cobertura insuficiente de entre el 26% y el 84%³⁶. En ese sentido, los programas universales bien pueden suministrar una mejor cobertura que los focalizados, y son menos onerosos, en particular en los países con capacidades administrativas restringidas.

C. Logro de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales

69. Los instrumentos de protección social se deben formular teniendo en cuenta los efectos a largo plazo de esas medidas en la expansión de la cobertura de seguridad social y el cumplimiento de la obligación del Estado de asegurarla. Los programas de redes de protección social (en general, los regímenes de asistencia en especie, como los de distribución de alimentos) son instrumentos normativos que tienen por objeto prevenir la indigencia y ayudar a las personas a hacer frente a emergencias. Esos programas se instituyen con objeto de impedir que el nivel de vida de las personas sea inferior a un umbral determinado y, por lo común, se trata de programas a corto plazo con una focalización muy precisa. Estos programas pueden producir un alivio inmediato. Sin embargo, si son demasiado restringidos en el tiempo y en el ámbito de aplicación, se corre el riesgo de que no produzcan los efectos deseados de alivio de la pobreza a largo plazo.

70. En general, las redes de protección social no abordan las causas fundamentales de la pobreza y la vulnerabilidad. Sus restricciones en el tiempo y en el ámbito de aplicación pueden producir errores de exclusión (exclusión de posibles beneficiarios), que son contrarios a los principios de universalidad y no discriminación. Por cuanto se trata de programas a corto plazo, es posible también que no creen incentivos para que los Estados mejoren la prestación de servicios sociales básicos a largo plazo. A fin de observar el principio de la realización progresiva, los Estados debieran elaborar planes para pasar de los programas de redes de protección social a un sistema estable de seguridad social nacional.

³⁵ “How relevant is targeting to the success of an antipoverty program?” *Policy Research Working Paper 4385*, (Washington, D.C., noviembre de 2007).

³⁶ Thandika Mkandawire, “Targeting and Universalism in Poverty Reduction” *Social Policy and Development Programme Paper Number 23*, (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, diciembre de 2005).

D. Logro de la participación, la transparencia y la rendición de cuentas

71. El enfoque de los sistemas de protección social basado en los derechos humanos requiere que se tengan en cuenta los principios fundamentales de la participación, la rendición de cuentas y la transparencia en los aspectos de diseño, aplicación y evaluación de todas las políticas constitutivas del sistema. Estos principios, a más de garantizar la eficiencia de las medidas adoptadas, responden a las obligaciones básicas de los Estados con respecto al derecho de todos a participar en la vida pública y tener acceso a la información y a recursos en casos de infracción.

72. Los sistemas de protección social que se elaboran sin la intervención activa de los presuntos beneficiarios y los que no tienen en cuenta las opiniones de aquellos cuyas estrategias para hacer frente a las crisis se quieren reforzar corren un gran riesgo de frustrar la consecución de sus objetivos básicos. Las evaluaciones de riesgos y vulnerabilidades de los beneficiarios, aunque allegan datos esenciales para el establecimiento de los sistemas de protección social, no deben reemplazar a los mecanismos que propician una participación efectiva de los beneficiarios tanto en el diseño como en la ejecución de los programas.

73. Desde una perspectiva de recursos humanos, se deben desarrollar y fortalecer las capacidades de los titulares de derechos en cuanto al conocimiento y la reivindicación de sus derechos. Se debe empoderar a las personas, para lo cual es esencial el acceso a la información. Los riesgos de exclusión injusta son mayores cuando los presuntos beneficiarios no están al tanto de la existencia de los programas de protección social. La transparencia en cuanto a la reglamentación de un programa reviste particular importancia. En las medidas para asegurar la transparencia se debe prestar especial atención a garantizar que la información sea accesible, cultural y físicamente, en particular para los grupos vulnerables, cuyo acceso pueda verse restringido por diferencias lingüísticas, limitaciones de movilidad o falta de recursos.

74. La ausencia de mecanismos accesibles y eficaces para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas puede fácilmente exponer a los sistemas de protección social al riesgo de corrupción y manipulación. Los programas que carecen de medios para la recepción, el procesamiento y la respuesta a posibles quejas o recursos de los presuntos beneficiarios corren el riesgo de perpetuar prácticas de gestión indebidas.

E. Atención a problemas concretos en relación con el género, la edad y las discapacidades

75. Las medidas de protección social se deben elaborar sin ninguna discriminación y deben garantizar la protección de los más necesitados. Aunque los instrumentos de protección social pueden ayudar a una mejor realización de los derechos de las personas vulnerables, las medidas formuladas de manera deficiente pueden producir el efecto contrario.

76. Las medidas de protección social pueden tener una repercusión diferenciada según el género, la edad, la discapacidad, la etnia u otras características de los

beneficiarios. Muchas veces esas medidas no tienen en cuenta las necesidades especiales de los hogares encabezados por mujeres, las personas de edad y las personas con discapacidades. Por ejemplo, las medidas que los gobiernos adoptan para proteger el empleo suelen basarse en el estereotipo del hombre como sostén de la familia y la mujer como cuidadora y, por lo tanto, se concentran en los sectores de la economía dominados por los hombres. Los programas de obras públicas por ejemplo, tienden a priorizar categorías de puestos de trabajo dominados por los hombres, tales como el sector de la construcción.

77. Cuando se trata de atender a las necesidades de grupos particularmente vulnerables, cuyo desarrollo e integración social dependen de los servicios sociales, es esencial comprender que los sistemas de protección social son un conjunto de políticas que van más allá de la provisión de ingresos. Existen pruebas importantes de que los niños son los principales beneficiarios indirectos de las medidas de protección social. Sin embargo, también hay indicios de que la provisión exclusiva de ingresos es insuficiente para mejorar la situación general de los niños cuando los servicios esenciales o bien no están disponibles o son inadecuados. Análogamente, la ausencia de servicios sociales integrados para las personas de edad y las personas con discapacidades indudablemente reducirá los efectos de las prestaciones de seguridad social.

78. También se necesitan medidas especiales o medidas de acción afirmativa. Las personas de edad y las personas con discapacidades que no pueden trabajar necesitan una cobertura permanente de los sistemas de protección social. Las pensiones universales básicas para la vejez son parte de lo que la OIT considera la protección social básica. Por lo menos 72 países del mundo tienen un sistema de pensiones universal, y de ellos 46 son países de ingresos bajos o medianos³⁷.

VII. El apoyo a la protección como respuesta a la crisis

79. Desde una perspectiva de derechos humanos, las políticas gubernamentales para estimular el crecimiento que se sustentan exclusivamente en criterios macroeconómicos no ayudan necesariamente a los pobres y a los más vulnerables a recuperarse de las crisis. Se necesita una estrategia más sistemática, que promueva activamente la realización de los derechos humanos, para responder a la crisis contemporánea y velar por la protección social de todos en todo tiempo.

80. En el pasado, la doctrina económica postulaba la existencia de una compensación entre el afianzamiento de los sistemas de protección social para proteger a los más pobres, por un lado, y el estímulo a la recuperación económica después de una crisis, por el otro. Esta hipótesis ha sido cuestionada cada vez más en años recientes. Según el Banco Mundial, el gasto público en una crisis, cuando llega a los más pobres, produce un mayor estímulo de la demanda agregada y, por ende, de la producción, puesto que los pobres tienen una mayor propensión al consumo³⁸.

81. Las teorías económicas y los estudios recientes también ponen en tela de juicio la existencia de esa compensación entre la protección social y el crecimiento a más

³⁷ <http://www.helpage.org/Researchandpolicy/Socialprotection/PensionWatch/Feasibility>.

³⁸ Martin Ravallion, "Bailing out the world's poorest", *Policy Research Working Paper 4763* (Banco Mundial, Washington, D.C., octubre de 2008), pág. 6.

largo plazo, y señalan que la desatención de las necesidades a corto plazo de las víctimas más pobres de una crisis, no sólo frustra la estabilización macroeconómica lograda por el gasto público corriente, sino que intensifica la pobreza y la desigualdad a más largo plazo, con consecuencias negativas para el crecimiento a más largo plazo³⁹.

82. Los programas nacionales de reactivación deben incluir medidas de protección social. Algunos países ya han comenzado este proceso. Por ejemplo, Australia en 2009 gastará un tercio de su programa de estímulo económico en pagos en efectivo a familias de ingresos bajos y medianos. El Japón ha introducido un plan de subsidios especiales para la crianza de los niños. En Sudáfrica se han mejorado los subsidios de bienestar social y los programas de alimentación escolar y, al propio tiempo, se ha ampliado la cobertura de las prestaciones para niños y las pensiones sociales. En el Brasil y en Costa Rica esos programas incluyen la ampliación de las prestaciones por paro.

83. Al formular medidas para hacer frente a la crisis actual, los Estados debieran evitar el riesgo de las soluciones rápidas a corto plazo de los problemas de la pobreza y la inseguridad. Es preciso sacar partido de la experiencia. Los países afectados por la crisis asiática en la década de 1990 establecieron redes de protección social, a fin de ayudar a los pobres a hacer frente a los efectos adversos de la crisis. Retrospectivamente, se puede decir que esas redes de protección social fueron muy exiguas, temporarias y tardías y absorbieron grandes cuantías de recursos. Los estudios revelan dos lagunas importantes en la ayuda que pueden suministrar las redes de protección social. Primera, aunque puede ayudar a los beneficiarios a hacer frente a las crisis, el alivio inmediato los deja igualmente vulnerables frente a crisis futuras, circunstancia que de por sí frustra el objetivo de la protección social. Segunda, en la ejecución de diversos programas se observaron signos de corrupción y clientelismo⁴⁰.

84. En ese sentido, los encargados de la formulación de políticas debieran comprender que las respuestas internacionales, regionales y nacionales a la crisis de nuestros días constituyen una oportunidad para establecer la estructura fundamental de unos programas de protección social vigorosos y estables. Aunque pueden comenzar como una respuesta de emergencia, esos programas de protección social se deben fortalecer y ampliar en el curso del tiempo, a fin de asegurar la cabal realización del derecho a la seguridad social y otros derechos que son fundamentales para la protección de los pobres.

VIII. La necesidad de asistencia y cooperación internacionales

85. La reducción de los niveles de exportación, el acceso restringido al crédito y la disminución de las inversiones extranjeras amenazan con frenar el crecimiento económico en muchos países en desarrollo. Ello, a su vez, limitará la capacidad de los países en desarrollo para utilizar recursos con cargo a los presupuestos públicos a fin de invertir en las medidas de protección social necesarias para asegurar el

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Asia in the Global Economic Crisis: Impacts and Responses from a Gender Perspective” (febrero de 2009).

disfrute de los derechos económicos y sociales básicos, con efectos devastadores desproporcionados sobre los más pobres y vulnerables.

86. Habida cuenta de la capacidad institucional y financiera limitada de algunos Estados para financiar y ejecutar sistemas de protección social, es imperativo que los países desarrollados brinden asistencia a los países menos desarrollados. La mayoría de los países en desarrollo o bien carecen de sistemas de protección social o los sistemas que sí tienen son incipientes y muchas veces no están en condiciones de responder, desde un punto de vista económico, con medidas anticíclicas.

87. La crisis financiera no debe servir de excusa para incumplir los compromisos asumidos por los países desarrollados de aportar el 0,7% del producto interno bruto (PIB) en concepto de asistencia oficial para el desarrollo (AOD). A más de mantener los niveles prometidos de AOD, los países desarrollados deberían responder al llamamiento de prometer una cuantía equivalente al 0,7% de sus programas de estímulo como ayuda adicional a los compromisos ya contraídos de AOD. Esta ayuda adicional se utilizaría para proteger contra los efectos más perjudiciales de la crisis económica en los países de bajos ingresos y para proteger a los pobres y personas vulnerables en los países en desarrollo.

88. Desde los primeros días de la crisis, los dirigentes mundiales han indicado su voluntad de promover programas de protección social mediante planes de reactivación económica. Este renovado hincapié en el multilateralismo y la cooperación internacional es sumamente positivo. Se debe aprovechar la oportunidad para establecer firmemente la protección social en el programa de respuestas inmediatas a la crisis y como elemento clave de la estrategia a largo plazo para reducir la pobreza y la desigualdad y proteger a los más vulnerables contra crisis futuras.

89. Seguidamente se mencionan algunas iniciativas anunciadas recientemente en el plano internacional que pueden coadyuvar a las gestiones encaminadas a mejorar la protección social.

A. El Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad

90. El Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad, establecido por el Banco Mundial, se compone del Programa de respuesta a la crisis alimentaria mundial y de un programa de respuesta social rápida. Tiene por objeto suministrar asistencia técnica y financiera para apoyar los gobiernos en sus respuestas inmediatas y a corto plazo frente a la crisis.

91. Aunque sería prematuro tratar de analizar la forma en que se han desembolsado los recursos, se sabe que el programa de respuesta social rápida financiaría intervenciones destinadas a apoyar fundamentalmente el acceso a los servicios sociales básicos, especialmente la salud y la nutrición maternoinfantil y los programas de alimentación escolar. Segundo, se focalizará en los programas de redes de protección social y, tercero, se usará para estimular el empleo⁴¹.

92. Las donaciones del Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad pueden acrecentar la capacidad de los programas nacionales de protección social en el largo plazo. Es importante que se aproveche la oportunidad de modo tal de

⁴¹ Véase <http://www.worldbank.org/html/extdr/financiacrisis/pdf/WBGResponse-VFF.pdf>.

asegurar que se adopten medidas que contribuyan a la realización de los derechos humanos, en particular de los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado.

93. El elemento esencial del programa de respuesta social rápida ha de ser un compromiso con la protección social universal que beneficie a todos los grupos vulnerables, juntamente con apoyo al establecimiento de sistemas de seguridad social sostenibles y a largo plazo en todo el mundo en desarrollo.

B. Compromisos del Grupo de los Veinte y otras medidas de los países donantes

94. En la reunión que celebró en abril de 2009, el Grupo de los Veinte reconoció su responsabilidad colectiva de mitigar las repercusiones sociales de la crisis a fin de minimizar los daños a largo plazo para el potencial mundial. A ese fin, los países del Grupo comprometieron 50.000 millones de dólares destinados a apoyar la protección social, impulsar el comercio y salvaguardar el desarrollo en los países con pocos recursos, y prometieron hacer que estuvieran disponibles recursos destinados a la protección social en los países más pobres⁴².

95. En la Cumbre Social de Roma, celebrada en marzo de 2009, los países del Grupo de los Ocho también hicieron un llamamiento en favor de la mejora de los sistemas de bienestar social, pues se consideró que constituían el factor impulsor de un círculo virtuoso de confianza y reconocieron la importancia de promover el empleo, el sostén de los ingresos y las competencias profesionales⁴³.

96. Además, los países han comenzado individualmente a prometer recursos financieros con destino a fondos internacionales para financiar el apoyo a la protección social. Por ejemplo, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte anunció en marzo de 2009 que aportaría 200.000 millones de dólares al programa de respuesta social rápida del Banco Mundial⁴⁴. Es esencial que los países donantes y receptores y también los organismos para el desarrollo adopten todas las medidas necesarias para asegurar que las políticas y los programas de desarrollo se diseñen y ejecuten de maneras que sean congruentes con los derechos humanos.

C. El mínimo de protección social

97. Entre las nueve iniciativas más importantes en respuesta a la crisis a nivel del sistema de las Naciones Unidas, la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación propuso el mínimo de protección social en abril de 2009. El concepto del mínimo de protección social consta de dos elementos principales, a saber: a) los servicios para garantizar el acceso geográfico y financiero a servicios públicos esenciales (tales como abastecimiento de agua e higiene del medio, salud y educación); y b) las transferencias en la forma de un

⁴² “The global plan for recovery and reform”, comunicado del Grupo de los Veinte (2 de abril de 2009), párr. 25.

⁴³ Véase http://www.g8italia2009.it/G8/Home/IncontriMinisteriali/MinisterialeLavoro/G8-G8_Layout_locale-1199882116809_IncontroLavoro.htm.

⁴⁴ Véase <http://www.dfid.gov.uk/Media-Room/News-Stories/2009/World-Bank-Group-Spring-Meetings-2009-Washington-US/>.

conjunto básico de transferencias sociales esenciales, en efectivo y en especie, a las personas pobres y vulnerables a fin de proveer un nivel mínimo de seguridad de ingresos y de acceso a servicios esenciales, incluida la atención de salud⁴⁵.

98. La OIT y la OMS lideran este esfuerzo, tras iniciativas anteriores de la OIT de brindar apoyo a la reforma de los sistemas de seguridad social a fin de asegurar una protección universal. El mínimo de protección social tiene por objeto responder a interrogantes sustantivas fundamentales, a saber: a) ¿Cómo se puede diseñar y aplicar en el plano nacional un nivel básico de protección social para todos, incluidos en primerísimo lugar los más vulnerables?; b) ¿Cómo se pueden armonizar esas políticas y medidas con la necesidad de crear una arquitectura sostenible a largo plazo de sistemas nacionales de protección social? y c) ¿Cómo se puede asegurar o ampliar el espacio fiscal para las transferencias sociales?

99. Los estudios de la OIT y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas indican que el mínimo de protección social se puede costear en el corto plazo y puede llevar a la consecución de objetivos a largo plazo. Por ejemplo, las transferencias sociales se podrían financiar con un 2% a 5% del PIB de los países en desarrollo y, a más largo plazo, la expansión del espacio fiscal podría dar cabida a programas ampliados⁴⁶.

100. La Junta de jefes ejecutivos estima que el mínimo de protección social puede corresponder al concepto actual de obligaciones básicas de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles mínimos indispensables de los derechos consagrados en los tratados de derechos humanos⁴⁷. A este respecto, cabe destacar que las “obligaciones básicas mínimas” se conjugan con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados deben comprometerse a brindar niveles de servicios y prestaciones más elevados cuando sus presupuestos se amplíen y dispongan de un mayor espacio fiscal.

101. Las obligaciones básicas respecto de la seguridad social, definidas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general núm. 19, son útiles para conformar un curso de acción encaminado a dar efecto al elemento de transferencia social del mínimo de protección social con miras a realizar el derecho a la seguridad social. Dichas obligaciones ponen el acento en los siguientes conceptos: a) un nivel mínimo indispensable de prestaciones para todas las personas y familias; b) el acceso a los sistemas de seguridad social en régimen no discriminatorio, especialmente para las personas y los grupos desaventajados y marginados y la existencia de medidas concretas para protegerlos; c) la necesidad de una estrategia y planes de acción, pues asegurar el nivel mínimo indispensable de prestaciones es de por sí insuficiente para realizar ese derecho; y d) la necesidad de supervisar la realización del derecho, velando por que existan mecanismos de rendición de cuentas.

⁴⁵ Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, documento temático titulado “The global financial crisis and its impact on the work of the United Nations system”, pág. 20.

⁴⁶ Bob Huber, “A global social floor”, presentación en la Reunión Regional de Expertos sobre Protección Social, Dakar (Senegal), del 9 al 11 de junio de 2008.

⁴⁷ Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación, Financial and Economic Crises, Joint Crisis Initiatives, pág.46.

102. Si bien aún queda por verse si los Estados adoptarán el concepto del mínimo de protección social y, en caso afirmativo, en qué forma lo aplicarán, un aspecto fundamental que se debe examinar es la medida en que ese proceso se sustenta en el reconocimiento de las obligaciones del Estado respecto de los derechos humanos.

103. El mínimo de protección social se debiera interpretar como un conjunto mínimo de políticas y medidas que puede servir de base a la acción de los Estados a fin de proveer niveles de protección más elevados cuando las capacidades de los presupuestos nacionales lo permitan. Desde una perspectiva de derechos humanos, no puede ser una política autónoma, sino más bien se lo ha de considerar como un elemento básico en torno del cual se formule y estructure una amplia política nacional de protección social.

IX. Conclusiones y recomendaciones

104. Según los indicadores socioeconómicos, la actual crisis financiera mundial está produciendo consecuencias negativas sin precedentes en el disfrute de los derechos humanos de muchos en todo el mundo, en particular los que viven en situaciones de pobreza y pobreza extrema. La realización de una amplia gama de derechos humanos se ve gravemente comprometida por la ausencia de regímenes de protección social que alivien las consecuencias agudas de un período posiblemente prolongado de recesión y contracción económica generalizadas en todo el mundo.

105. Las respuestas a la crisis están ahora en proceso de formulación y ya se echan de ver algunas medidas positivas, por ejemplo, el reconocimiento de la necesidad de reaccionar ante el colapso financiero en forma coordinada a nivel mundial. Ello no obstante, a fin de lograr resultados perdurables, más allá de reafirmar su voluntad política de rescatar a las economías, la comunidad internacional debe concentrarse en la necesidad apremiante de proteger el disfrute de los derechos humanos por parte de quienes continúan sufriendo las consecuencias más agudas de la crisis económica, en particular los que viven en una situación de pobreza.

106. Los sistemas de protección social bien pueden servir para paliar los efectos de la crisis y reducir la vulnerabilidad a crisis futuras. Sin embargo, hasta ahora la comunidad internacional no ha prestado atención suficiente a las estrategias a largo plazo para proteger a las personas en el futuro. A pesar de que existe un impulso a favor de la expansión de los regímenes de protección social en todo el mundo, como respuesta a la presente crisis, solo el 5% del programa mundial de estímulo, por valor de 1 billón de dólares, creado por el Grupo de los Veinte en abril de 2009, se ha destinado a brindar apoyo a los regímenes de protección social, expandir el intercambio comercial y proteger el desarrollo en los países de bajos ingresos, y únicamente una pequeña parte de esa suma se destinará efectivamente a la protección social.

107. Algunas de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis tienden a hacer un hincapié excesivo en la mitigación de los efectos inmediatos a corto plazo de la crisis y pasan por alto los condicionamientos estructurales que mantienen a partes importantes de la población en una situación de extrema pobreza, más allá de los períodos de turbulencia económica. El marco de derechos humanos

requiere que los Estados adopten una estrategia más sistemática que se focalice en la protección a largo plazo de los derechos humanos de los pobres.

108. Incluso cuando reconocen la necesidad de invertir en la protección social, los Estados muchas veces se muestran renuentes a reconocer esas iniciativas como parte del cumplimiento de sus obligaciones de larga data en materia de derechos humanos. Los Estados debieran evitar el riesgo de buscar soluciones rápidas a corto plazo a los problemas de la pobreza y la inseguridad, descuidando al propio tiempo medidas a más largo plazo sustentadas en el reconocimiento de su obligación de asegurar el acceso universal a la protección social en todo tiempo.

109. Con prescindencia de las crisis, los sistemas de protección social son necesarios para cumplir efectivamente compromisos de larga data de reducir la pobreza y proteger, respetar y cumplir los derechos humanos. El Fondo Mundial de Solidaridad o el Fondo de Respuesta Social Rápida, en el marco del nuevo Mecanismo de financiación contra la vulnerabilidad aprobado por el Grupo de los Veinte, podría servir como instrumento para obrar ese cambio si esas iniciativas se orientan en función de un enfoque firmemente sustentado en los derechos humanos. La protección social es precisa para garantizar la realización de todos los derechos humanos para todos, en particular para los más vulnerables, los marginados y los que viven en la miseria, atrapados en la pobreza y sujetos a múltiples formas de discriminación.

110. A ese respecto, la Experta independiente desea formular las siguientes recomendaciones:

a) Fortalecer los sistemas nacionales de protección social mediante la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos:

i) Los Estados deben instituir sistemas de protección social o mejorar el apoyo a los sistemas ya establecidos. Las normas de derechos humanos constituyen un fundamento adecuado para elaborar sistemas de protección social en los planos jurídico e institucional. Se debe prestar particular atención a la protección social por conducto de los programas de estímulo económico; se trata de un requisito fundado en las normas internacionales de derechos humanos;

b) Promover la cobertura universal y dar prioridad a las personas más vulnerables:

i) Los Estados deben embarcarse en la constitución progresiva de un sistema estable de protección social que sea accesible a todos, sin discriminación. Las diversas respuestas a la crisis que sustentan la expansión de la protección social se deben formular teniendo presente que el objetivo último debiera ser la cobertura universal de seguridad social. Las prestaciones universales (por ejemplo, las prestaciones para todos financiadas con recursos fiscales), no sólo limitan el riesgo de una exclusión y discriminación injustas, sino que, como enseña la experiencia, son también más eficaces en función de los costos;

ii) Los Estados y otros interesados directos que dan apoyo a la protección social deben atribuir prioridad a quienes estén más expuestos a las consecuencias negativas de la crisis financiera contemporánea. Se

deben aplicar sin tardanza unas políticas de emergencia para velar por la supervivencia de los pobres más afectados. Si se precisan medidas focalizadas, los Estados deben velar por que los procesos sean justos, eficaces, y transparentes y por que incorporen salvaguardias para prevenir toda forma de discriminación;

c) **Promover la participación, la rendición de cuentas y la transparencia:**

i) Los Estados deben integrar cabalmente los principios de derechos humanos en el diseño y la aplicación de los sistemas de protección social. Los beneficiarios de la asistencia deben ser considerados como titulares de derechos activos. Se deben instituir mecanismos a fin de propiciar su cabal participación en la formulación y aplicación de las medidas de ayuda. La información que se suministre sobre el funcionamiento de los programas debe estar al alcance de todos, en particular de los beneficiarios de la ayuda. Por último, se deben establecer mecanismos de fácil acceso para asegurar la rendición de cuentas de quienes tengan encomendada la responsabilidad de aplicar los sistemas de protección social;

d) **Atención a problemas concretos en relación con el género, la edad y las discapacidades:**

i) Los Estados deben determinar y eliminar los obstáculos específicos que impiden la integración y la protección sociales de grupos particularmente vulnerables. Los sistemas de protección social deben incluir medidas concretas para asegurar, por ejemplo, que las mujeres no continúen excluidas de los mercados de trabajo y que se les ofrezcan iguales oportunidades de trabajo. Análogamente, la prestación de servicios sociales adecuados es un complemento esencial de la prestación de asistencia social para el cabal desarrollo de los niños y la integración social de las personas con discapacidades y las personas de edad;

e) **Fortalecer las iniciativas de cooperación internacional:**

i) Los Estados deben continuar mancomunando esfuerzos para formular y aplicar medidas para responder a la crisis y fomentar la reactivación; dicha cooperación se debe orientar conforme a criterios de derechos humanos. Como bien se sabe, las respuestas eficaces a la crisis, en particular en los países que están más expuestos a la extrema pobreza, requieren cooperación internacional. En ese contexto, es crucial que se mantengan e incluso se aumenten los niveles de la asistencia oficial para el desarrollo.