

Cuaderno crítico n° 11

Asunto: PIDESC

Una colección del Programa Derechos humanos



Centro Europa - Tercer Mundo

Rue J.-C. Amat 6

CH - 1202 Ginebra

Tel.: +41 (0)22 731 59 63 - Fax: +41 (0)22 731 91 52

Email: contact@cetim.ch - Website: www.cetim.ch

Junio 2012

URL: http://cetim.ch/es/publications_cahiers.php

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS

por Francine Mestrum

*Dra. en Ciencias Sociales y Coordinadora de Global Social Justice**

y

Melik Özden

Director del Programa Derechos Humanos del CETIM y Representante Permanente ante la ONU

INTRODUCCIÓN

Según datos del Banco Mundial, actualmente hay cerca de un mil millones y medio de pobres extremos en el mundo, que viven con menos de 1,25 dólares por día, y otros mil millones de pobres que viven con menos de 2 dólares por día, lo que equivale casi a la mitad de la humanidad. Si bien los métodos de medición del Banco Mundial son discutibles (véase el capítulo III), no es menos cierto que, según las agencias especializadas de la ONU, hoy en día mil millones de personas sufren de hambre o de malnutrición; otro tanto no disponen de agua potable y 2.500 millones de personas no tienen acceso al saneamiento ni a instalaciones sanitarias; decenas de millones de personas carecen de vivienda y más de mil millones están mal alojadas; se cuentan en más de 200 millones las personas desempleadas y en 900 millones los *working poor*¹; cerca de 800 millones de adultos son analfabetos; cada año seis millones de niños y niñas menores de cinco años mueren a causa de enfermedades que se podrían haber evitado...

Tras casi un cuarto de siglo, el tema de la pobreza ocupa la agenda política de la comunidad internacional y la lucha contra la pobreza se ha convertido en la prioridad oficial de la cooperación al

* Global Social Justice es una Asociación que trabaja en temas de desarrollo social en relación con la fiscalidad internacional. Actualmente trabaja en la conceptualización de una protección social universal y transformadora, basada en las necesidades de protección de todas las personas en todo el mundo, la importancia de los derechos económicos y sociales, la necesidad de romper el muro del neo-liberalismo y preparar un cambio sistémico, www.globaljustice.eu

¹ Se trata de personas que tienen un trabajo pero no disponen de un salario suficiente que les permita vivir dignamente.

desarrollo. También se ha convertido en prioridad para la Unión Europea y para muchos gobiernos. ¿Hay que alegrarse de ello? Sí, evidentemente, ya que la pobreza no debería existir en un mundo tan rico como el nuestro. Al mismo tiempo, hay que preguntarse por qué la pobreza ha emergido súbitamente como tema prioritario. ¿Por qué no figuraba en la agenda política antes de 1990? Y ¿por qué se hace esperar el éxito de las estrategias de lucha contra la pobreza?

Si bien, según todo el mundo, la pobreza debe ser combatida, su definición varía según las épocas, los actores y los lugares. Esta es la razón por la que nos ha parecido útil, en este Cuaderno, analizar la concepción de la pobreza según los períodos de la historia y los poderes del momento (capítulos I y II) así como las estrategias de lucha preconizadas o desarrolladas (capítulos III y IV). Veremos que las medidas (a veces cifradas) de la pobreza ocultan varias realidades (capítulo III). Ocurre lo mismo con las estrategias contemporáneas de lucha contra la pobreza que no sólo ignoran las desigualdades (capítulo III.E) sino que además están condenadas al fracaso (capítulo V). Tratar la cuestión bajo el prisma de los derechos humanos abre perspectivas inéditas y ciertamente constituye la mejor estrategia de lucha contra la pobreza y contra las desigualdades y para ir hacia una protección social universal (capítulo IV).

I. ¿QUÉ ES LA POBREZA?

A) La confusión semántica

Hecho natural, problema individual, relación social, problema político, incluso cultural, fenómeno multidimensional, pobreza absoluta y pobreza relativa, ligada o no la exclusión, a la desigualdad, a la marginalidad... Este es a grandes rasgos el campo semántico en el que el concepto de “pobreza” busca su lugar.

Según lo que se elija, se revela la ideología de sus autores. Para los neoliberales, la pobreza es sobre todo un hecho natural, un problema individual y de exclusión del mercado. Así, la lucha contra la pobreza debería limitarse a la pobreza absoluta, hasta el nivel en el que los individuos puedan hacerse cargo. Para los conservadores, la pobreza es un problema cultural y moral, ligado a la marginalidad. Para la izquierda, la pobreza es una relación social, incluso una construcción social y un problema que no puede existir sin su contrario: la acumulación de la riqueza y del poder en las manos de una minoría. La lucha contra la pobreza no sólo debería concernir a la pobreza en conjunto (absoluta y relativa) sino también a las desigualdades.

Es evidente que la elección que se hace tiene consecuencias considerable a nivel de las políticas sociales y económicas. ¿Qué es lo que se va a medir? ¿La renta? ¿El consumo? ¿El estado de salud? ¿La alfabetización? ¿La vulnerabilidad? ¿Qué estrategia se va a desarrollar para luchar contra la pobreza? ¿Un respeto estricto de los derechos humanos? ¿Una política de protección social? ¿Una política de *workfare* y de incorporación al mercado laboral? ¿Qué políticas económicas se van a promover? ¿Una política orientada al mercado interior o a la exportación? ¿Una política basada en las necesidades básicas de todo el mundo o una política consumista en provecho de los intereses de las multinacionales? ¿Defensa del equilibrio presupuestario o política de desarrollo de los servicios públicos?

Es flagrante constatar que, a pesar de las importantes contradicciones a nivel de definiciones y de las políticas que les siguen, siempre es fácil obtener consensos sobre la importancia de luchar contra la pobreza. Sin embargo, es improbable que las políticas promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) puedan ser compartidas por las ONGs de desarrollo preocupadas por el bienestar de la población mundial. Ciertamente, es difícil estar “contra” la lucha contra la pobreza. Pero esta primera constatación nos debe incitar a vigilar mucho para evitar embarcarnos en una dirección opuesta a la que realmente deseamos.

B) Un campo de investigación multidisciplinar

Estas primeras observaciones nos llevan a una segunda constatación: la multitud de disciplinas encargadas de estudiar la pobreza. En efecto, la estudian los economistas, los sociólogos, los historiadores, los psicólogos, los antropólogos... y cada uno emplea sus propias definiciones y metodologías. No hay un marco teórico unívoco, no existe un enfoque común.

Es cierto que esta multidisciplinariedad podría ser útil si hubiera una fertilización recíproca, pero esto se está haciendo esperar. Los economistas continúan midiendo y estudiando las relaciones entre diferentes dimensiones de la pobreza, los historiadores analizan el pasado, los antropólogos examinan la “percepción” de la pobreza y los psicólogos escrutan las “heridas interiores” que provoca una situación de privación.

Esta breve descripción no hace justicia a los esfuerzos reales y bien intencionados de los investigadores. Pero el hecho es que la investigación sobre la pobreza es particularmente pobre². Y una de las cuestiones fundamentales en este sentido no siempre ha encontrado respuesta: ¿en qué ayuda el conocimiento de lo que es la pobreza, de como se vive y del número exacto de personas que la sufren en nuestras sociedades a conseguir reducir el número de pobres? Casi todas las definiciones son normativas, su enunciado comprende la manera en que se piensa resolver la cuestión, pero la investigación actual se lleva en gran parte como dentro de un vacío, fuera de la sociedad en la que se manifiesta la pobreza.

C) Lo que falta en la investigación

En este punto, la organización de la investigación muestra sus debilidades. Como, en las últimas décadas, gran parte de las investigaciones han sido financiadas directa o indirectamente por los que han hecho de la lucha contra la pobreza su prioridad, inevitablemente estas se han caracterizado por sus elecciones ideológicas implícitas.

Asimismo, no es demasiado difícil encontrar múltiples estudios sobre los problemas de la manera de medir la pobreza multidimensional, el vínculo entre la pobreza y el género, la pobreza de grupos específicos de la sociedad como las personas ancianas, los niños, los pueblos indígenas, la pobreza y los derechos humanos, la pobreza y el papel de las transferencias de efectivo de los inmigrantes. Claramente más escasas, incluso inexistentes, son las investigaciones sobre la relación entre pobreza y mercado laboral, entre pobreza y servicios públicos o protección social³. Ya no se habla de las causas de la pobreza.

Hoy en día, tres grandes tendencias continúan influyendo en la idea de la pobreza, pero no todas llevan a investigaciones que podrían ser útiles.

Primero, el marxismo. Para Marx, la pobreza es una condición necesaria para la producción capitalista. Depende de la existencia de una sobrepoblación relativa, resultado del progreso técnico que permite ajustar los salarios al mínimo vital estricto. Esta sobrepoblación constituye el ejército industrial de reserva. Debajo se encuentran las clases peligrosas que han dejado de ser funcionales para el capitalismo (los vagabundos, los criminales, los mendigos...).

A continuación, el malthusianismo. Para Malthus, la pobreza está vinculada al excedente de población obrera, con tendencia a incrementarse más allá de los medios de subsistencia. La ayuda a los pobres los hace más prolíficos. De hecho, se crean los pobres que se desea ayudar.

² Øyen, E. et al., *Poverty. A Global Review. Handbook on International Poverty Research*, Oslo, Scandinavian University Press, 1996, p.3

³ La cuestión de la protección social (llamada comúnmente seguridad social) será próximamente objeto de una publicación del CETIM.

Finalmente, el neo-liberalismo (véase también el capítulo V). Para los que lo concibieron, Von Hayek y Friedman, los pobres son los que han quedado fuera del mercado laboral y conviene a partir de entonces incluirlos lo más rápidamente posible para que puedan contribuir a producir el crecimiento que necesita la economía. Esta filosofía une la de la explotación de todos los filones de riquezas, de la tierra con sus recursos naturales hasta los humanos que pueblan el planeta.

D) La pobreza multidimensional

Todas estas divergencias sobre el enfoque de la pobreza nos harían casi olvidar que hay un verdadero consenso. Todos, tanto en Europa como en los países del Sur, tanto entre los marxistas como entre los liberales, opinan que la “pobreza es multidimensional”. De esta manera quieren destacar el hecho de que la pobreza es bastante más –u otra cosa- que la falta de ingresos y de recursos dinerarios. La pobreza sería pues (también) la falta de acceso a cuidados sanitarios, la falta de formación, la falta de vivienda decente, la vulnerabilidad, la falta de “voz” (capacidad de hacerse oír) y de *empowerment*, incluso la falta de amigos y de familia que obliga a vivir en soledad.

Este razonamiento parece absolutamente lógico y sin embargo debe ponerse en cuestión. Para empezar, porque el Banco Mundial se ha aprovechado de esta multidimensionalidad para eludir en sus estrategias de lucha contra la pobreza la cuestión de las rentas. Para él, no sólo la pobreza es cada vez más “subjetiva” – véanse las diferencias entre su primer informe de 1990 y el segundo informe de 2000⁴ – sino que ***la renta tiene que ver de hecho con la responsabilidad de los propios pobres***. Las autoridades públicas y los mercados no son responsables más que de dar a los pobres las “oportunidades” que necesitan para entrar en el mercado. La conclusión de una investigación participativa interesante que publicó el Banco en 2000⁵ precisa: “Los pobres no hablan de renta”. Literalmente era correcto, pero en realidad los pobres hablan claramente de los precios y de la carestía de la vida...

Hay un verdadero problema con la “multidimensionalidad”. En efecto, si no se puede negar que los pobres sufren casi siempre toda una serie de otros males, como la falta de asistencia sanitaria, el déficit de educación, la aparición de problemas psicológicos, etc., estos no pueden ser considerados como constitutivos de su pobreza. Son las causas o las consecuencias de la pobreza. Muy probablemente, muchos de estos problemas desaparecerían en el momento en que su renta fuera suficiente para vivir dignamente. Además, algunos de estos problemas pueden manifestarse también en los no pobres o “no suficientemente pobres” que carecen de interés para los poderes públicos. El riesgo de un enfoque multidimensional es que nos concentramos sobre todos los otros problemas que, en una economía de mercado, no les permiten salir de la pobreza por si solos. Y nos olvidamos de que la primera cosa que puede ayudar a los pobres a escapar de su suerte es la garantía de obtener unos ingresos decentes por encima del umbral de la pobreza. Si luego quedan problemas específicos, es evidente que la gente debe ser ayudada para resolverlos. La lucha contra la pobreza será multidimensional, pero el objetivo tiene que ser asegurar a los pobres una prestación u ofrecer una oportunidad de ganar un salario suficiente. Hoy en día un ejército de voluntarios y de profesionales se ocupan de los pobres sin conseguir jamás hacerlos autónomos y dignos porque no tienen ingresos.

Hay que constatar que la pobreza nunca se piensa sola. Siempre se la relaciona con otros problemas y con grupos sociales específicos, como si la pobreza, en ella misma, no existiera de hecho como tal, como si no se quisiera nombrar, definirla y resolverla. ¿Por qué?

⁴ Banco mundial, Informe sobre *World Development Report 1990. Poverty*; World Bank, *World Development Report 2000/2001. Attacking Poverty*, Washington, The World Bank, 2000.

⁵ Narayan, D. et al., *Voices of the Poor. Can Anyone Hear Us?*, New York, Oxford University Press for the World Bank, 2000.

II. LAS LECCIONES DE LA HISTORIA: LA IDEOLOGÍA DE LA POBREZA

La historia de la pobreza y de la lucha contra la pobreza nos da elementos de respuesta a esta cuestión. Bronislaw Geremek⁶ ha estudiado la pobreza sobre un período de cinco siglos. Él constata que en cada época, los enfoques de la pobreza son diferentes, las definiciones y las soluciones divergen. Pero constata también que algunas constantes, unas actitudes con respecto a los pobres no cambian de un siglo al otro. Se trata sobre todo de *la distinción entre los pobres “buenos” y los “malos”*, los pobres ameritados y los que no lo son. Los “buenos” son los que merecen nuestra ayuda, los “malos” los que deben ser sancionados. En nuestra época, tanto en Europa como en el Tercer Mundo, los pobres “buenos” son las mujeres, al menos las que aceptan las condiciones de trabajo más innobles y que utilizan sus ingresos para alimentar a sus familia y pagar la escolaridad de los niños. Aquí (en Occidente), los pobres “malos” son los jóvenes inmigrantes sin trabajo que viven de la asistencia a la que, se dice, no deberían tener derecho...

Philippe Sassier⁷ constata que la pobreza no llega nunca a la agenda política por razones directamente ligadas al aumento de la pobreza. Las razones de ocuparse de la pobreza así como las circunstancias son siempre muy específicas y responden en general a la necesidad de legitimación de los que están en el poder. Esto es precisamente lo que pasó en 1990 con las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial y FMI). Tras una década “de ajuste estructural” (véase también el capítulo V.A), que ha provocado desastres sociales en los países del Sur endeudados -sin que nadie evalúe el impacto en términos de pobreza de estas políticas sobre las poblaciones afectadas⁸— estas instituciones necesitaban una política que pudiera hacer olvidar su responsabilidad en esta regresión social. Un segundo aspecto puede explicar la atención sobre los pobres por parte de las instituciones internacionales: según la filosofía neoliberal, la justicia social es “un espejismo” y conduce a la “servidumbre”⁹. Por tanto, la seguridad social no tiene razón de ser ni debe, desde luego, ser procurada por las autoridades públicas. Si alguien quiere protegerse, no tiene más que comprar un seguro en el mercado. En cambio, el Estado tiene el deber de proteger la vida de sus nacionales y por lo tanto debe -para respetar el derecho a la vida- hacer todo lo necesario para evitar que las personas se mueran de hambre. Esta es la razón por la que los neoliberales aceptan una lucha contra la pobreza extrema, pero se pronuncian constantemente contra la protección social incluyendo servicios públicos y seguridad social. La oposición entre protección social y lucha contra la pobreza sigue siendo muy importante y sigue orientando las políticas sociales de inspiración neoliberal.

Finalmente, Georg Simmel, el padre de la sociología de la pobreza, nos recuerda que los pobres no son nunca la finalidad de las políticas de lucha contra la pobreza. Para él, la pobreza es un concepto que no corresponde a las necesidades de los pobres sino a las de los que dominan la sociedad: “Si la asistencia tuviera que basarse en los intereses de los pobres, no habría, en principio, ningún límite posible por lo que se refiere a la transmisión de la propiedad en favor del pobre, una transmisión que conduciría a la igualdad de todos¹⁰”. Ahora bien, ese no es el objetivo. Lo es sobre todo “mitigar ciertas manifestaciones extremas de diferenciación social con el fin de que la estructura social pueda seguir basándose en esta diferenciación.” De esta manera, los pobres son excluidos de la cadena teleológica de la asistencia a los pobres.

Esta es la razón por la que la pobreza es “tan difícil” de definir claramente y por la que llega a la agenda política de las organizaciones internacionales, en particular del Banco Mundial. Desde luego, la po-

⁶ Geremek, B., *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.

⁷ Sassier, P., *Du bon usage des pauvres. Histoire d'un thème politique XVI^{ème}-XX^{ème} siècle*, Paris, Fayard, 1990.

⁸ En 1990 había muy pocas estadísticas sobre la pobreza mundial. La cuestión que se plantea es la de saber si con los despidos y el desmantelamiento de los servicios públicos, las víctimas son primero los pobres o las clases medias. Está fuera de toda duda que ha habido empobrecimiento.

⁹ von Hayek, F., *Droit, législation et liberté. Le mirage de la justice sociale*, Paris, PUF, 1982.

¹⁰ Simmel, G., *Les pauvres*, Paris, PUF, 1998 [1908], p. 49. Texto traducido por el CETIM.

breza es una realidad muy penosa para cientos de millones, incluso miles de millones de seres humanos en el mundo (según los criterios que se adopten). Y esta pobreza debe ser combatida. Pero nunca sabremos hacerlo si no somos conscientes del hecho de que al mismo tiempo la pobreza es una ideología. Sirve a los que detentan el poder para legitimarse y presentar políticas de lucha contra la pobreza que no son más que una etiqueta para ocultar otras políticas. En el caso del Banco Mundial, del FMI y de la Unión Europea, se trata de introducir o de reforzar las políticas neoliberales y de legitimar las políticas de protección social. El dinero público -cada vez más raro en razón, particularmente, de las ayudas al sector financiero y a las políticas fiscales a favor de los ricos- debe ir hacia “los que lo necesitan”. Este razonamiento perverso opone los pobres a los trabajadores y los trabajadores a los pobres. Desplaza el conflicto social hacia la parte baja de la sociedad y deja intactas las relaciones sociales con los ricos. Incluso la izquierda no es insensible a la utilización ideológica de la pobreza. En muchos casos, sus discursos sobre la pobreza se limitan a condenar el capitalismo y el mal desarrollo. Así, a la izquierda le cuesta desarrollar propuestas y acciones concretas para modificar las relaciones sociales.

III. LAS MEDIDAS DE LA POBREZA

A) Las medidas de la pobreza monetaria

Para confirmar todo lo que se ha dicho, hay que subrayar que cuando el Banco Mundial, en 1990, propone reorientar las políticas de desarrollo hacia la lucha contra la pobreza, no dispone de estadísticas sobre la pobreza mundial. Tenía estudios sobre apenas 22 países y trabajaba con estimaciones, extrapolaciones, generalizaciones...¹¹ También es importante saber que las organizaciones internacionales que se ocupan del desarrollo (Banco Mundial, ONU y sus agencias especializadas) nunca habían hablado de “pobreza”. Desde luego, se ocupaban de problemas sociales, de la salud, de la educación, de la vivienda... pero no hablaban de ellos en términos de “pobreza”. Por otra parte, la ONU empezó a elaborar informes sobre la “situación social” en el mundo desde los años 50. El Banco Mundial había intentado en 1972 poner la lucha contra la pobreza en la agenda pero fracasó. En 1990, lo consiguió, en un momento en que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó su primer informe sobre el “desarrollo humano” y demostró que la situación social de los países y de sus poblaciones depende de la voluntad política de los gobiernos.

Esta reorientación de las políticas de desarrollo por parte del Banco Mundial permite igualmente olvidar el no-cambio de las políticas económicas. Estas ya no se establecen a partir de la democracia y de lo que eligen los gobiernos sino que vuelven a ser “mono-económicas”¹², fijadas de una vez por todas en el “Consenso de Washington”¹³ y llevadas a cabo por “los mercados”¹⁴.

¹¹ La OIT publicó lo que estaba disponible en materia de estadísticas sobre la pobreza en el Tercer Mundo: Tabatabai, H., *Statistics on Poverty and Income Distribution. An ILO Compendium of data*, Geneva, ILO, 1996.

¹² Hirschmann, A.O., ‘A Dissenter’s Confession: ‘The Strategy of Economic Development’ Revisited’ in Meier, G.M. and Seers, D., *Pioneers in Development*, A World Bank Publication, New York, Oxford University Press, 1984.

¹³ Este término designa un acuerdo tácito entre las instituciones financieras de Washington: FMI, Banco Mundial, Reserva Federal (Banco Central) y Ministerio de Finanzas de los Estados Unidos (Treasury). De él se deriva que el FMI y el Banco Mundial no den ayudas financieras a los países del Sur si estos no **reducen la intervención del Estado** en la política de desarrollo económico. En efecto, para estas instituciones internacionales, el desarrollo no puede darse más que en el marco de **intercambios mercantiles de naturaleza privada** y que se encuentra sobre todo en un **mercado mundial liberalizado**. “**Los elementos del “Consenso de Washington” son: la disciplina presupuestaria, la reducción del gasto público, una reforma tributaria que favorezca los impuestos indirectos, una liberalización financiera, tasas de cambio que favorezcan la exportación, la liberalización de los intercambios, medidas favorables a las inversiones extranjeras directas, privatizaciones y una desreglamentación generalizada, así como una protección de los derechos de propiedad.** El objetivo es más político que económico: la reforma del Estado y la instauración de un mercado mundial, véase entre otros: http://www.toupie.org/Textes/Consensus_washington.htm

¹⁴ El discurso del Banco Mundial es rico en metáforas que presentan la economía y los mercados como hechos naturales. Véase Mestrum, F., *Mondialisation et Pauvreté*, Paris, L’Harmattan, 2002, p. 125.

A partir de 1990, el Banco Mundial empieza a trabajar sobre estadísticas y sobre la teorización de la pobreza¹⁵. A grandes rasgos, se puede decir que, para él, la pobreza es un problema de individuos que no tiene nada que ver con la desigualdad, sino que es ante todo el resultado de políticas gubernamentales -y de presiones ejercidas por grupos de interés, es decir, los trabajadores con derechos adquiridos- que impiden el acceso de estos individuos al mercado laboral. Se trata de un problema multidimensional y mundial, una situación original tanto como un problema de coyuntura.

Hay diferentes posibilidades para medir la pobreza. El *Banco Mundial* mide la *pobreza absoluta*, es decir, calcula el precio de la cesta de productos básicos y lo toma como el *umbral de la pobreza o de la pobreza extrema*. El umbral para la pobreza extrema del Banco Mundial es actualmente 1,25US\$/día. Para determinar la pobreza (o sea no solo productos básicos para sobrevivir sino también otros bienes), toma el doble, esto es 2,5US\$/día, cuando el umbral de la pobreza extrema era de 1US\$ por día; hoy en día, el umbral “extremo” ha aumentado, y sin embargo se ha quedado en 2US\$/día para la pobreza.

La *Comisión Económica de la ONU sobre América Latina* (CEPAL) también utiliza dos umbrales de pobreza, uno de *indigencia* (pobreza extrema) y el otro, que es el doble, de la *pobreza*.

La *Unión Europea*, por el contrario, mide la pobreza “relativa”, es decir considera que están en *riesgo de pobreza* todas aquellas personas que ganan menos del 60% de la renta mediana de cada país. Implícitamente, pues, tiene en cuenta la desigualdad. Pero el inconveniente de esta medición es que nunca se puede *erradicar* la pobreza ya que en todas las sociedades hay algún grupo con ingresos inferiores a los otros.

Estas medidas pueden ser expresadas en tanto que “índice numérico”, que da el número de personas o de familias pobres, o en tanto que “incidencia de la pobreza”, que da el porcentaje de la población considerada como “pobre”.

Además de estas medidas “simples”¹⁶, se puede calcular la *brecha* de la pobreza (llamada también la gravedad, la profundidad, la distancia o el déficit de pobreza) que es el cálculo de la transferencia de recursos necesarios para llevar los ingresos de cualquier persona pobre al nivel del umbral de la pobreza. Esta cantidad indica lo que costaría erradicar totalmente la pobreza.

Otro cálculo aplica la *severidad* de la pobreza, o sea la desigualdad entre los pobres. Entonces se puede dar una ponderación más importante de los hogares más distanciados del umbral de la pobreza.

También son muy populares los “*perfiles*” de la pobreza. Se trata de un enfoque más dinámico que tiene en cuenta el ciclo de vida de las personas. Estos perfiles permiten focalizar las políticas sobre grupos específicos de la población.

Todos estos diferentes mediciones tienen sus ventajas y sus inconvenientes. El índice numérico, por ejemplo, no permite evaluar la pobreza sobre un período largo por razón de la evolución demográfica. Pequeños cambios en los indicadores pueden tener consecuencias enormes a nivel de las estadísticas. Y no hay nada más fácil para hacer bajar las estadísticas de la pobreza que focalizar prioritariamente las personas que se encuentran muy cerca del umbral de la pobreza pero que, de hecho, tienen necesidades menores que las personas que se encuentran muy alejadas de este umbral.

¹⁵ Para un análisis detallado, véase Mestrum, F., 2002, *op. cit.*

¹⁶ Estas medidas no son “simples” del todo, sino extremadamente complicadas y muy caras de llevar a cabo: ¿cual precio hay que tomar en cuenta, el de las ciudades o el del medio rural, cómo calcular la renta de las personas cuando es especialmente volátil, cómo integrar la auto-producción, cómo diferenciar las necesidades de las personas adultas de una familia con las de los niños..., las necesidades diferenciales en función del trabajo o del clima...?

Un último problema sobre las medidas internacionales merece ser mencionado: ¿cómo tener en cuenta las diferencias en poder adquisitivo y cómo encontrar una “moneda/unidad de cuenta” común? La solución aceptada es la de la “PPA” (la paridad del poder adquisitivo) que es una tasa de conversión que tiene en cuenta los diferenciales de niveles de precios entre los países. Tan simple como parece este método, es muy difícil de aplicar con rigor. En efecto, el Banco Mundial no tiene datos de todos los países que integra en sus estadísticas. Entonces se procede a cálculos de regresión econométricos. Pero la hipótesis subyacente de que las relaciones económicas reflejadas aquí también son válidas allí no siempre viene corroborada por los hechos¹⁷. Así, por ejemplo, el Banco Mundial ha tenido que “corregir” sus estadísticas sobre China en 2007 al constatar que había subestimado la economía del país en un... 40%. Una variación muy ligera en términos de PPA puede influir considerablemente en las estadísticas de la pobreza.

B) Las medidas de la pobreza no monetaria

Las medidas de la pobreza no monetaria dan lugar a variaciones aún mayores que las de la pobreza monetaria. Efectivamente, al considerar la pobreza como “multidimensional”, habrá que medir las múltiples dimensiones que hay en juego. Ahora bien, aunque hay estadísticas sobre el acceso a los servicios sanitarios o sobre la educación desde hace mucho tiempo, la medición resulta más difícil cuando se empieza a tener en cuenta la “falta de voz” (capacidad de hacerse oír) o el *empowerment*.

Estos últimos años se han hecho grandes esfuerzos para calcular índices sintéticos de esta multidimensionalidad. El primer ejemplo viene del PNUD que empezó en 1990 con un índice de desarrollo humano (IDH), teniendo en cuenta la renta nacional bruta, la alfabetización y la esperanza de vida. Una clasificación de los países en función de este índice da resultados bastante diferentes y sorprendentes, indicando que las políticas sociales de los gobiernos tienen una influencia considerable.

En 1997, el PNUD calculó un índice de la “pobreza humana”, dejando de lado la renta pero integrando la esperanza de vida, la alfabetización, la malnutrición de los niños menores de cinco años, la población privada de agua potable, la población privada de servicios de salud y la tasa de mortalidad materna¹⁸.

Finalmente, en su informe de 2011, el PNUD propone una nueva medida y un índice de la pobreza multidimensional. Este índice comprende diez indicadores sobre la educación, la salud y el nivel de vida. Por primera vez, los investigadores proponen también una comparación con las medidas de la pobreza monetaria, desgraciadamente sin que se puedan sacar conclusiones claras. Parece que se dibuja una cierta tendencia en el sentido que la pobreza monetaria es más importante en los países muy pobres y menos importante que la pobreza no monetaria en los países de renta media.

Sin embargo, estas medidas son muy controvertidas. En efecto, se puede pensar que el hecho de no disponer de electricidad, de no disponer de más que unos pocos bienes (radio, tele, bicicleta...) de tener una tasa de mortalidad infantil bastante elevada son los indicadores de “pobreza”, falta saber a partir de qué umbral se considera que una persona es pobre o no. Aquí, igualmente, un ligero desplazamiento de los indicadores da resultados muy diferentes. Y ¿por qué pensar que es a partir del 30% de privación -y no del 27 o el 34- que una persona puede ser “multidimensionalmente” pobre? Está claro, la elección de los indicadores y de las medidas son muy arbitrarias y no pueden ser defendidas con argumentos objetivos¹⁹.

¹⁷ PNUD, *Informe mundial sobre el desarrollo humano 2001*, Nueva York, Naciones Unidas, 2001, p. 139.

¹⁸ PNUD, *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 1997*, Madrid, Mundi-Prensa, 1997, p. 20, http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1997_es_cap2.pdf

¹⁹ Alkire, S. and Santos, M.E., *Acute Multidimensional Poverty: A new Index for Developing Countries*, OPHI Working Paper n° 38, July 2010; UNDP, *Human Development Report 2010*, Palgrave MacMillan, 2010.

Las medidas de la pobreza multidimensional son muy difíciles, incluso imposibles, de establecer. Ravallion ha criticado mucho la más simple de todas ellas: él muestra que el IDH del PNUD está totalmente sesgado por las ponderaciones entre los distintos elementos. Igualmente, si la correlación entre la renta nacional y el IDH es muy fuerte, la correlación entre los cambios de los dos indicadores es casi nula. La convergencia entre países a nivel del IDH es bastante importante, mientras que las desigualdades de renta no dejan de aumentar. Teóricamente, se puede pensar perfectamente en tener en África y en Europa del Este tasas de alfabetización y de mortalidad comparables, aunque haya diferencias de renta muy considerables. Por lo tanto, hay razones para poner en cuestión la conclusión del PNUD según la que “el mundo es un lugar mejor para vivir en 2010 que lo era en 1970...”²⁰.

Debemos mencionar un último “método”: el de la *“percepción” de la pobreza*. Partiendo de la base de que sólo los pobres pueden saber lo que quiere decir la pobreza, se les interroga directamente sobre su calidad de vida, su lugar en la sociedad o su renta. Es comprensible que esto pueda significar un serio problema en la medida que las respuestas serán muy subjetivas y dependerán del contexto en el que se haga la pregunta, mientras que los conceptos utilizados no tienen forzosamente un sentido concreto para la persona interrogada. Amartya Sen subraya también la importancia de la base informacional y el riesgo de datos subjetivos que no traducen los valores interiorizados de las personas interrogadas²¹. Una mujer puede decir sentirse “satisfecha” se su vida porque su marido sólo la pega a veces, aún siendo extremadamente pobre... No olvidemos tampoco que las personas que van a ser interrogadas ya son consideradas como pobres. Por tanto, hay una primera selección ya hecha y el objeto de la investigación no es más que ver “cómo” se es pobre...

¿Qué hay de la *pobreza de las mujeres*? ¿Se puede hablar de una “feminización” de la pobreza? Dejando a un lado la dificultad de definir el concepto (¿son las mujeres más pobres que los hombres, son las mujeres pobres más pobres que los hombres pobres, tienen las mujeres un “riesgo de pobreza” mayor...?), es difícil responder a esta cuestión. Las medidas de la pobreza se hacen a nivel de hogares y no nos dicen nada sobre la distribución intra-doméstica. Hay muchas estadísticas sobre las discriminaciones, en todo el mundo, sobre las mujeres. Pero no sabemos nada o sabemos muy poco sobre la pobreza monetaria de las mujeres. Actualmente se hacen investigaciones para saber más, pero en este momento no está justificado hablar de “feminización” de la pobreza excepto si se considera la pobreza como un fenómeno no monetario. Viendo los documentos de la ONU y del PNUD que hablan abundantemente de la dimensión de género, sólo se puede deducir que se trata de una tentativa de hacer de las mujeres “pobres buenos” que devuelven los micro-créditos, que se ocupan de sus hijos, que dan de comer antes a su compañero y que aceptan las condiciones de trabajo más abominables. Desde luego, la pobreza no es neutra en términos de género, sabemos que la correlación entre la renta y la pobreza es diferente para los hombres y para las mujeres, pero hasta ahora no tenemos suficientes elementos para concluir que hay una mayor proporción de mujeres en situación de pobreza. Algunas investigaciones incluso indican lo contrario²².

Finalmente, veamos brevemente lo que uno de los investigadores más importantes de nuestra época nos dice de la pobreza. Para Amartya Sen, la pobreza también es multidimensional pero en un sentido distinto del del Banco Mundial. Su punto de partida es la diversidad de seres humanos y la constatación de que en función de esta diversidad, son necesarios “umbrales” diferentes para que todos tengas las mismas posibilidades de convertir los medios de los que disponen en libertad efectiva. Para él, la pobreza no es el hecho de tener una renta demasiado baja, sino una renta inadecuada en términos de

²⁰ Ravallion, M., *Troubling Trade-offs in the HDI*, Policy Research Working Paper 5484, Washington, The World Bank, November 2010; UNDP, *Human Development Trends since 1970: A Social Convergence Story*, UNDP, June 2010; UNDP, *Human Development Report 2010*, op. cit.

²¹ Sen, A.K., *La possibilité du choix social*, Conferencia con ocasión de la atribución del premio del Banco de Suecia en memoria de Alfred Nobel, 1998.

²² Chant, S., *Gender, Generation and Poverty. Exploring the ‘Feminisation of Poverty’ in Africa, Asia and Latin America*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.

“habilitaciones”. Sen no carga la noción de “pobreza” de una multitud de “dimensiones” no monetarias, sino que reformula el problema integrando los derechos y las libertades. La libertad no se opone a la igualdad sino que se convierte en uno de sus elementos constitutivos. Así, Sen se acerca al concepto de ciudadanía. Según él, se trata de ser miembro de pleno derecho de la sociedad, de participar, de determinarse y de ser el actor de su vida y de su historia²³.

C) Les cifras de la pobreza²⁴

Los pobres en los países en desarrollo (en %)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
1,00US\$	41,9	35,0	29,9	29,9	26,9	23,5	22,8	20,7	16,1	
1,25US\$	52,2	47,1	41,8	41,7	38,9	34,7	33,7	31,0	25,7	22,4
2,00US\$	69,5	67,7	64,2	63,1	61,4	58,3	57,1	53,6	47,6	42,4
2,50US\$	74,8	74,0	71,7	70,5	69,3	67,2	65,9	62,5	57,6	

Número de pobres en los países en desarrollo (en millones)

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
1,00US\$	1535	1359	1228	1303	1236	1133	1164	1087	879	
1,25US\$	1913	1827	1718	1817	1785	1672	1695	1627	1400	1289
2,00US\$	2546	2625	2638	2754	2816	2807	2872	2808	2598	2437
2,50US\$	2739	2872	2949	3076	3179	3236	3315	3276	3140	

Los pobres (<1,25US\$/día) por región (en %)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
Asia del Este y Pacífico	78,8	67,0	54,4	56,0	51,2	37,1	35,5	29,6	17,9	14,34
Europa del Este & Asia Central	1,6	1,2	1,0	1,5	3,8	4,5	5,4	5,6	5,0	0,47
América Latina & Caribe	12,3	13,9	12,4	10,7	10,8	11,5	11,6	10,1	8,2	6,47
Oriente Medio & África del Norte	8,6	6,8	6,9	5,4	5,2	5,3	5,8	4,7	4,6	2,7
Asia del Sur	59,4	55,6	54,1	51,1	46,1	46,9	44,1	43,8	40,3	35,9
África Subsahariana	50,8	54,7	53,4	54,9	54,8	57,5	56,4	52,7	50,4	47,5
Total	52,0	47,1	41,8	41,6	38,9	34,8	33,7	31,0	25,7	22,43

Los pobres (<1,25US\$/día) por región (en millones)

Región	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1999	2002	2005	2008
Asia del Este y Pacífico	1088	969	826	893	852	642	636	544	337	284
Europa del Este & Asia Central	6,6	5,0	4,3	7,0	17,8	21,1	25,7	26,7	23,9	2,23
América Latina & Caribe	44,9	54,3	51,4	46,7	49,7	56,0	58,8	53,7	45,1	36,85
Oriente Medio &	14,9	12,9	14,3	12,2	12,7	13,7	16,0	13,5	14,0	8,64

²³ Sen, A.K., *Inequality Revisited*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

²⁴ Fuente de las cuatro tablas: Chen, S. & Ravallion, M., *The Developing World is Poorer than we Thought, but no Less Successful in the Fight against Poverty*, PRWP 4703, August 2008, et <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/0,,menuPK:336998~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:336992,00.html> (March 2012)

África del Norte										
Asia del Sur	548,3	547,7	569	572	550	593	589	616	596	571
África Subsahariana	202	237	253	239	306	348	370	373	384	386
Total	1904	1826	1718	1816	1787	1674	1695	1627	1400	1289

¿Cómo interpretar estas cifras? Primero constatemos que *el Banco Mundial es la única institución que hace estadísticas de la pobreza mundial*. Existen otras cifras, como las del Fórum Económico Mundial (FEM), o de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) y de algunos investigadores como Xavier Sala i Martín²⁵, pero estas son menos completas y al final igual de controvertidas que las del Banco Mundial. Todas las cifras plantean problemas.

Primero, a causa de la metodología utilizada y de su carácter variable -estas críticas se han formulado varias veces, incluso por parte de la ONU²⁶. Después, porque las cifras del pasado son revisadas constantemente al alza. Esto puede ser consecuencia de mediciones más precisas, pero también de un intento de hacer aumentar las cifras del pasado para llegar más fácilmente a una “reducción a la mitad” en 2015, tal como dicen los Objetivos del Milenio (véase capítulo IV.C). Esto demostraría también la pertinencia de las políticas impuestas por las instituciones de Bretton Woods. Así, por ejemplo, la pobreza extrema se estimó en 1980 en 800 millones de personas. En 1990, la cifra para 1985 se bajó a 633 millones. A partir de ahí, no ha hecho más que aumentar: en 2004, la pobreza extrema de 1981 se estimó en 1.470 millones de personas: esta cifra se ha visto al alza en 2008 pasando a 1.528 millones de personas y en 2012 a 1.912 millones (siempre para el año 1981).

Lo que revelan las últimas cifras es que la pobreza extrema ha bajado considerablemente en el mundo, pero con desequilibrios geográficos muy importantes. La bajada se debe principalmente a la China y la India²⁷, mientras que en el África subsahariana la pobreza apenas disminuye. También se ve que si bien la mayor incidencia de la pobreza se da en el África subsahariana, el número de pobres es particularmente elevado en Asia del Sur. Después, las cifras de 2010 están muy fragmentadas y el Banco Mundial admite que la crisis económica amenaza tener un impacto importante sobre la reducción de la pobreza. Aún no lo ha calculado, o tal vez duda en publicar sus resultados.

Una misma cuestión se plantea sobre la utilización del umbral de la pobreza de 2,5US\$/día. Igual que el Banco Mundial ha aumentado de 1US\$ a 1,25US\$, el umbral de la pobreza extrema, también debería doblarse el umbral de la pobreza. Pero se teme que eso daría resultados muy negativos, con al menos la mitad de la población de los países en desarrollo en estado de pobreza. En efecto, se teme que una parte de los 633 millones de personas que escapan a la pobreza extrema desde 1990, como dice el Banco Mundial, se encontrara apenas por encima de ese umbral de pobreza y fueran muy vulnerables. Remarquemos finalmente que estas cifras mundiales se calculan con las tasas de conversión “PPA” en paridad de poder adquisitivo²⁸ y en dólar constante pero son muy aleatorias. Además, estos umbrales

²⁵ UNCTAD, *LDC Report 2002, Escaping the Poverty Trap*, Geneva, United Nations, 2002; WEF, <http://www.weforum.org/issues#social-development>; Sala-i-Martin, X., *The World Distribution of Income: Falling Poverty and ... Convergence, Period*, Columbia University, October 2005.

²⁶ Reddy, S. and Pogge, T., *How not to Count the Poor*, 2002, www.socialanalysis.org; Went, R., *How (Not) to Measure Global Poverty and Inequality*, Paper for INEM Conference Amsterdam, 19-21 August 2004; United Nations, *Report on the World Social Situation 2010, Re-thinking Poverty*, New York, United Nations, 2010, p. 45.

²⁷ La importante bajada de la pobreza en China se debe principalmente a la política de reforma agrícola iniciada en los años 80. Las políticas de industrialización juegan un papel secundario. Hay que destacar que la China no está sometida a los programas de ajuste estructural de las instituciones de Bretton Woods. Por lo que se refiere a la India, la pobreza ha disminuido considerablemente gracias al desarrollo rural en los años 80 y los importantes gastos públicos. Después, la reducción de la pobreza se ha estancado un poco, lo cual se explica por las grandes desigualdades.

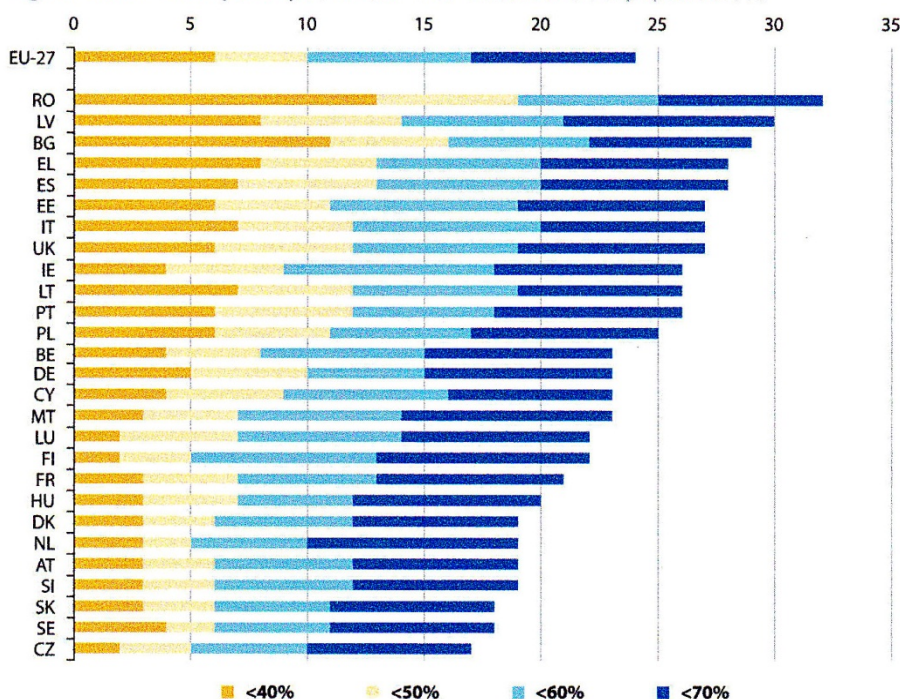
²⁸ Véase el capítulo III.A.

de pobreza son netamente más bajos que los usados por ejemplo en América Latina donde se trabaja con umbrales “nacionales”. Así, mientras que el Banco Mundial estima que la pobreza extrema en América Latina en 2008 era de 6,47% y 36,85 millones de personas, la CEPAL la estima en 12,9% y 71 millones²⁹.

La pobreza también progresa en Occidente. Tomemos el ejemplo de Europa. Como ya hemos indicado, la Unión Europea usa umbrales de pobreza relativos y considera la pobreza como multidimensional. Según uno de sus últimos informes del Eurostat³⁰, en 2009, el 16,5% de la población de la Unión Europea u 80 millones de personas vivían con “riesgo de pobreza” (menos del 60% de la renta mediana calculada por país), el 10% con menos del 50% de la renta mediana y el 6% con menos del 40% de la renta mediana. El país con menor “riesgo de pobreza” era la República Checa con un 10% y el que tenía mayor “riesgo de pobreza” era Rumanía con el 25%. Francia muestra una cifra del 13,5%, Bélgica el 15%. Un punto interesante a destacar es que el informe del Eurostat citado menciona que, sin protección social, la pobreza sería no del 16,5% sino del 26%.

El informe más reciente menciona una cifra de 114 millones de pobres, o el 23% de la población, pero este hace referencia a tres indicadores autorizados por la política del programa “UE2020”: el riesgo de pobreza en menos del 60% de la renta mediana, las privaciones materiales o el número de hogares sin empleo³¹.

El “riesgo de pobreza” considerando diferentes umbrales (en % de la población)



El período de referencia de las rentas se refiere al año precedente a la encuesta en la mayoría de los países. Las bases 40%; 50%; 60% y 70% indican los diversos tramos de “riesgo de pobreza” que incluye, en % de la renta mediana. Fuente: Eurostat, *Combating Poverty and Social Exclusion*, Figura 3.2, CCE, Brussels, 2010.

D) ¿En qué nos ayudan estas cifras?

No hay duda de que las estadísticas son importantes y pueden ayudar a definir políticas mejores. Sin embargo, se plantean ciertas cuestiones con relación a la pobreza. Por supuesto, es muy útil saber qué grupos específicos de la población merecen una atención particular, los niños, las personas ancianas,

²⁹ CEPAL, *Panorama social 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2011.

³⁰ Eurostat, *Income and Living Conditions in Europe*, CCE, Brussels, 2010.

³¹ CCE, *Employment and Social Developments in Europe 2011*, CCE, Brussels, 2012.

las mujeres, los trabajadores, los campesinos... También es importante saber cómo evolucionan las rentas y el consumo, para ver cómo evoluciona la sociedad, si la pobreza aumenta o disminuye, si las desigualdades aumentan o disminuyen.

Esto es particularmente cierto para países en los que la pobreza puede ser considerada como un problema “residual” o en que políticas más focalizadas pueden ayudar a erradicar las últimas bolsas de pobreza. Ahora bien, hay cada vez menos países que se encuentren en este caso, cuando la pobreza ha empezado a aumentar de nuevo con la crisis y el paro. **Con respecto a los países con tasas de pobreza del 40, 50 o incluso 80%, ¿es importante saber si hay un millón más o un millón menos?** Está claro, para empezar, que estos países no necesitan “lucha contra la pobreza” sino “desarrollo” económico y social. Puede ser interesante ver si la pobreza aumenta o disminuye, sobre todo con relación al crecimiento. Si el crecimiento es importante sin que tenga un impacto sobre la pobreza de la población, las políticas de distribución y de protección social deberán ser examinadas. Pero el grado de sofisticación de ciertas mediciones de la pobreza a veces hace fruncir el ceño. ¿De qué se trata? ¿De identificar a los pobres? ¿Cuál es la relación entre estas mediciones y las políticas que pueden llevar a cabo los gobiernos? A menudo, existe la impresión de que los pobres son un poco como cobayas utilizados en experimentos sociales de los que nunca sacarán provecho.

Es también la impresión de los “testimonios” en Europa. Constantemente, se invita a los pobres a hacerse oír y a dar a conocer sus necesidades, a exponer para el gran público y para los investigadores sus problemas ya que el pobre, aunque discursivamente sea elevado al rango de ser humano racional, sigue siendo, a pesar de todo, un desconocido. “No tiene voz” y se supone que jamás ha podido explicarse. Esta es la razón por la que necesitamos construir un saber, una verdad sobre los pobres, que son las víctimas de políticas de protección erróneas, que quieren acceder al mercado. Así, el discurso sobre la pobreza responde a la técnica de la confesión, denunciada por Foucault como mecanismo de producción de la verdad y del poder³². Es un ritual que exhibe en una relación de poder, un ritual que produce en quien lo articula unas modificaciones intrínsecas, prometiendo salud pero aportando a menudo castigos. Es el no pobre el que pide al pobre que le diga quién es, como vive, pero la interpretación de este propósito escapa al pobre. Si utiliza palabras no convencionales, si se manifiesta en la calle para denunciar las desigualdades y las injusticias, no es escuchado. Tendrá voz, pero no la voz que se quiere escuchar. Como el Banco Mundial que nunca oye a los pobres hablar de “rentas”...

En resumen, las estadísticas son importantes, pero siempre hay que mirarlas con cierta reserva. Como subraya la CEPAL, la pobreza no es más que un término descriptivo de una situación social. Los pobres no constituyen un grupo social, no es una categoría clasificadora³³. Todo depende de lo que se quiera hacer con la “lucha contra la pobreza”: promover la cohesión social y evitar los conflictos, erradicar o disminuir la pobreza, promover la estabilidad política o reducir los problemas medioambientales, ocultar otras políticas...

E) Y las desigualdades

Es interesante observar que las desigualdades no preocupan tanto al Banco Mundial, ¡menos cuando amenazan el crecimiento! En todo caso es lo que han hecho oír sus investigadores que, desde inicios de este siglo, han indicado que “las elevadas tasas de desigualdad pueden perjudicar la eficacia y el crecimiento”³⁴.

Desde un punto de vista político, ¿es más grave la pobreza que las desigualdades? ¿No son éstas fuente de pobreza? Varias organizaciones internacionales han estudiado la cuestión y todas constatan que las desigualdades aumentan de manera inquietante en el mundo.

³² Foucault, M., *Histoire de la sexualité, I. La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1976.

³³ CEPAL, *Panorama social de América latina 1994*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994.

³⁴ Ravallion, M., *Growth, Inequality and Poverty: Looking beyond Averages*, World Bank, s.d.; World Bank, *World Development Report 2003*, Washington, The World Bank, p. 53.

El *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) siempre ha puesto el acento en las desigualdades, monetarias y no monetarias. En 1992 publicó la famosa “copa de champán” mostrando que el 20% de los más ricos del mundo tenían el 82,7% de la renta global, mientras que el 20% de los más pobres recibían sólo el 1,5% de la renta global³⁵. Después, cada año, el PNUD da cifras chocantes sobre las crecientes desigualdades sin sugerir jamás de manera concreta como disminuirlas.

Por su parte, la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) constata que ha habido sobre todo una redistribución de ingresos a favor de las rentas de capital. En veinte años y en 51 de los 73 países examinados, la parte de rentas de trabajo disminuye. Esta tendencia era especialmente fuerte en América Latina. Otra distancia que crece es la que hay entre los dirigentes asalariados y los trabajadores. En los Estados Unidos, las rentas de los dirigentes de empresas se han multiplicado por 500 en veinte años. En los otros seis países examinados, estos dirigentes ganaban -sin extras- entre 71 y 183 veces el salario medio de un empleado de su empresa. La OIT constata también que entre 1990 y 2005, las desigualdades en la renta han aumentado en dos tercios de los países: “la liberalización financiera ha contribuido considerablemente al aumento espectacular del 1% de las rentas más elevadas³⁶.”

El club de los países ricos, la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) también acaba de publicar un estudio sobre las desigualdades³⁷. Se constata que después de 30 años las desigualdades en la renta aumentan y amenazan el contrato social. Las ventajas del crecimiento económico van casi por completo a las clases superiores. Mientras que la distancia entre el 10% de los más ricos y el 10% de los más pobres en los años 80 en Alemania, en Dinamarca y en Suecia era de 5 a 1, hoy, la media de la distancia entre Estados miembros de la OCDE es de 9 a 1, con los extremos de 27 a 1 en México y Chile y de 14 a 1 en Turquía, los Estados Unidos e Israel. En Francia y en Bélgica, la desigualdad se ha quedado más o menos igual. El factor que lo explica es la creciente distancia entre los salarios. Los salarios altos han aumentado rápidamente, mientras que al final de la escala, los salarios bajan en razón, entre otras cosas, del aumento del trabajo temporal y a tiempo parcial. Es lo que explica también el número creciente de *working poor*. La OCDE constata también que los impuestos y las prestaciones sociales son hoy menos redistributivas que en el pasado³⁸.

Finalmente, frente a los 1.300 millones de personas extremadamente pobres en los países en desarrollo, hay que contar los 10,9 millones de personas extremadamente ricas, los “HNWI” (individuos con “valor neto elevado”) con bienes financieros netos por un total de 42.700 mil millones de US\$. El millón más rico de entre ellos poseía en 2010 un haber financiero neto de más de 15.000 mil millones de US\$³⁹.

Estas cifras no necesitan comentario y explican mejor que mil discursos porque hay tantos oprimidos y explotados en el mundo que continuamos llamando “pobres”. Piden a las autoridades políticas que tomen medidas urgentes para modificar el curso de las cosas.

IV. LAS ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

A) De San Francisco de Asís al Gran Encierro

Sin duda, la pobreza ha existido siempre, siendo las sociedades igualitarias muy raras en la historia de la humanidad. Pero la manera como es vista la pobreza varía de una época a otra. La novela “El nombre de la rosa” de Umberto Eco explica maravillosamente bien los grandes debates que tuvieron lugar en los siglos XIII y XIV de nuestra era en Europa, los cuales han formado nuestra visión de la pobre-

³⁵ PNUD, *Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano 1992*, cubierta, <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1992/>

³⁶ ILO, *Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Geneva, ILO, 2008.

³⁷ OECD, *Divided We Stand*, Paris, OECD, 2011.

³⁸ OECD, 2011, *op. cit.*

³⁹ Merrill Lynch, *World Wealth Report 2011*, s.l., s.d.

za. San Francisco de Asís predicaba “la pobreza de Cristo” y las grandes virtudes asociadas a esta pobreza⁴⁰. Ahora bien, en ese mismo tiempo empiezan a aparecer los primeros “capitalistas”, los mercaderes de las ciudades italianas. Uno se pregunta primero si la propiedad colectiva está tan prohibida, vergonzosa y vinculada al pecado como la riqueza individual. En 1323, el papa Juan XXII decidió que los Franciscanos estaban equivocados y que la pobreza, y más aún la pobreza voluntaria, no podía ser vista como la virtud suprema. La riqueza ya no podía ser condenada. Así, el poder había pasado de los reyes a los mercaderes y a los banqueros y la Iglesia decidió donde querría estar. Desde entonces, el objetivo es acumular riquezas. La pobreza se vuelve desviación, es humillante y genera pecados específicos, codicia, pereza, desenfreno. Se empieza a distinguir entre los pobres que merecen limosna y los que no la merecen.

En el siglo XVI, nacen las teorías ideológicas que alimentarán el pensamiento social moderno. Con la gran pauperización vinculada a la expansión de la economía de mercado se da una toma de conciencia de los problemas sociales. Con el Edicto de Carlos V en 1531 las prerrogativas de la asistencia a los pobres pasan definitivamente a instituciones laicas. Esta reforma de la beneficencia pone fin, al mismo tiempo, al poder de los gremios, los primeros ejemplos de una “protección social” de la cuna a la tumba...

A finales del siglo XXVI se adoptan en Inglaterra las *Poor Laws* en vigor hasta el siglo XIX. Se introdujo un impuesto especial para permitir a los municipios asistir a los pobres que no podían trabajar.

En toda Europa se asiste a un laicismo de la beneficencia menos en España. Progresivamente, las reformas sociales se convierten en un instrumentopreciado de los Estados modernos. Permiten el control social y condenan la ociosidad. Así, cada vez más, la pobreza se asimila a una serie de problemas vinculados a la modernidad emergente: los mendigos, los locos, los criminales, las prostitutas... Todos y todas las que no se adaptan fácilmente a los nuevos tiempos y reglas son aislados, literal y simbólicamente. Son confinados en las “Naves de los necios” y excluidos de la sociedad.

Cuando la pobreza no deja de crecer bajo el efecto de los bajos salarios y del paro, se impone otro enfoque. Los pobres serán encerrados en asilos y “casas de trabajo”, se pasa así a la fase del castigo y la educación.

B) De Mandeville y Marx a la ciudadanía social

Desde el siglo XVIII se comienza a pensar sobre las causas de la pobreza y también se empieza a medir la pobreza. Mandeville puede declarar que “*en una nación libre donde no se permite tener esclavos, las riquezas más seguras consisten en poder disponer de una multitud de pobres*”⁴¹. Marx explica más tarde que efectivamente el pauperismo es la condición necesaria de la producción capitalista y de la acumulación de la riqueza. Poco a poco los pobres se convierten en “una clase peligrosa”, y empieza a desarrollarse un movimiento filantrópico a favor de los pobres que aceptan trabajar por un salario de miseria.

El siglo XX conoce la emergencia de sistemas de protección social basados en los derechos y que implican una ciudadanía social. Esto ha sido teorizado por T.H. Marshall que explica como las desigualdades económicas hacen inoperantes los derechos civiles y políticos. Esto demuestra además, si es necesario, la indivisibilidad de los derechos humanos y la importancia de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos últimos son, pues, el complemento indispensable para dar sentido y contenido a la ciudadanía política. Incluso si bien la pobreza no ha sido erradicada en Europa occidental, ha sido (tras la II Guerra Mundial) un problema llamado “residual”, con una mayoría de la población con acceso a empleos suficientemente remunerados y a servicios sociales y públi-

⁴⁰ Esta filosofía se observa en otras creencias como el hinduismo por ejemplo.

⁴¹ Citado por Geremek, B., *op. cit.*, p. 294.

cos que permiten garantizar un nivel de vida decente, incluso en caso de enfermedad o de paro. Estos son los sistemas que actualmente se ven amenazados y corren peligro de desaparecer. El componente “social” del neo-liberalismo ha entrado en Europa y puede engendrar los mismos resultados que en el resto del mundo. No se ataca en primer lugar a los pobres, sino a las clases medias, los trabajadores con salario decente y con “derechos adquiridos” y que son considerados como “privilegiados”. Corren el peligro de unirse al grupo de pobres o de vivir con una renta justo por encima o por debajo del umbral de pobreza. Con el eslogan “¡El dinero debe ir a los que lo necesitan realmente!”, se desmantelan las políticas de seguridad social y los servicios públicos para obligar a todos los que están en el paro a aceptar cualquier trabajo mal remunerado.

C) De la OIT a la ONU y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos

La creación de la OIT (1919) y de la ONU (1945) son acontecimientos mayores que influenciaron mucho nuestra visión de la pobreza y han posibilitado que se trate esta cuestión bajo el ángulo de la justicia social y los derechos humanos. En efecto, el preámbulo de la *Constitución de la OIT*, constata que hay “condiciones de trabajo que entrañan tal grado de *injusticia, miseria y privaciones* para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales”, afirma que “*la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social*” (la negrita es nuestra).

La *Carta de las Naciones Unidas*, al subrayar su ambición de promover “el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad” (preámbulo), enuncia entre sus fines “el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, lengua o religión” (art. 1.3). También aspira a promover “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (art. 55.1).

En cuanto a la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (1948), proclama como la más alta aspiración del hombre “el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, *liberados del temor y de la miseria*, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias” (preámbulo, destacado por nosotros). Este primer instrumento internacional en materia de derechos humanos, que todos los Estados miembros de la ONU han adoptado y deben honrar, consagra las necesidades elementales de todos en su globalidad. Según su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Estos textos fundadores son los que han guiado, y continúan haciéndolo, a los órganos de derechos humanos de la ONU y la codificación de un corpus de derechos humanos llamado “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

Tras los años 80, se ha iniciado toda una serie de actividades relativas a la pobreza en el seno de la ONU, empezando por de su Asamblea General. Entre estas, conviene mencionar especialmente los trabajos de los órganos de derechos humanos de la ONU, ya que estos sacan la lucha contra la pobreza del campo de la caridad por el de los derechos.

1. Los órganos de derechos humanos de la ONU

En una declaración sobre la pobreza, el *Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (CODESC)⁴² afirma que “*la pobreza constituye una negación de los derechos humanos*” y define la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los re-

⁴² El órgano de la ONU encargado de velar por la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados parte. Para mayor información, dirigirse al sitio Internet del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

cursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁴³.

Para el CODESC, “corresponde a cada Estado Parte [al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] la obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos [que figuran en el Pacto]. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.”⁴⁴

El primer estudio específico bajo el prisma de los derechos humanos en el seno de la ONU, sobre la cuestión de la pobreza se llevó a cabo en los años 90 por parte de la *Subcomisión de la lucha contra las medidas discriminatorias y de la protección de las minorías*⁴⁵. Este estudio comporta análisis muy interesantes como el que trata sobre el impacto de la extrema pobreza sobre los derechos humanos, en particular sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y llega a la conclusión, sin ninguna sorpresa, de que “*no se trata de la negación de un derecho en particular, ni de una cierta categoría de derechos, sino del conjunto de los derechos humanos.*”⁴⁶ También hay que subrayar que este estudio ha abierto el camino a otros estudios y/o mandatos en el seno de la ONU.

Siguiendo en el seno de este órgano, convertida entonces en la Subcomisión de la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos⁴⁷, un grupo especial de expertos⁴⁸ elaboró un proyecto de “*Principios rectores: 'Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres'*”⁴⁹. En este documento, retomando la definición de pobreza dada por el CODESC (véase más arriba), los expertos de la Subcomisión afirman que “*la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana*”⁵⁰. Estos principios ponen de relieve también las obligaciones de los Estados y la cooperación internacional en este tema: “...los Estados y la comunidad internacional tienen la obligación de actuar de manera inmediata para dar término a situaciones generalizadas de pobreza, de hambre y de miseria (...) La cooperación internacional debe llevar aparejadas medidas adecuadas en materia de comercio internacional, desarrollo de mercados e inversiones, de mercado de armas y de regulación del mercado laboral, de manera que sea eficaz y no conduzca a acelerar el ciclo de la extrema pobreza. La anulación de la deuda externa, la reducción de tasas de interés financiero y cualquier otra medida de este orden deben formar parte de la política de cooperación internacional de los Estados y las obligaciones de los Estados.” Si bien estos principios no están exentos de críticas⁵¹, aportan

⁴³ Declaración titulada *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, adoptada el 4 de mayo de 2001 (véase §§ 1 y 8 del documento E/C.12/2001/10, de 9 de mayo de 2001, <http://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G01/420/14/pdf/G0142014.pdf?OpenElement>).

⁴⁴ Cf. § 10 de la *Observación general N° 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), adoptada por el CODESC en 1990 durante su 5ª sesión, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comentarios>

⁴⁵ Véase *Informe final sobre los derechos humanos y la extrema pobreza* elaborado por el Sr. Leandro Despouy, E/CN.4/Sub.2/1996/13 de 28 de junio de 1996. Podemos lamentar que este estudio sólo trata de la extrema pobreza. La distinción entre pobreza y extrema pobreza no sirve para las personas que quieren luchar realmente contra la pobreza, visto que es muy difícil medir la pobreza con los métodos e indicadores sugeridos como ya se ha explicado.

⁴⁶ *Idem*, § 176.

⁴⁷ Este órgano fue reemplazado por el Comité Consultivo con la creación del Consejo de Derechos Humanos en 2006. Véase el Cuaderno crítico núm. 1 del CETIM titulado el “Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos”, febrero de 2008, http://www.cetim.ch/es/publications_cahiers.php#consejo

⁴⁸ Se trata de la Sra. Iulia Antoanella Motoc y el Sr. José Bengoa (coordinador), Emmanuel Decaus, M. El-Hadji Guissé y Yozo Yokota.

⁴⁹ Cf. Anexo del documento A/HRC/Sub.1/58/16, de 11 de julio de 2006.

⁵⁰ Cf. §§ 1 y 2 de los Principios rectores que figuran en anexo del documento A/HRC/Sub.1/58/16 (la negrita y cursiva son nuestras)

⁵¹ Véase en este sentido la declaración escrita del CETIM titulada “¿Es la pobreza una violación de los derechos humanos?” A/HRC/6/NGO/48, presentada en la 6ª sesión del Consejo de Derechos Humanos, http://www.cetim.ch/es/interventions_details.php?iid=290

una perspectiva de derechos humanos en la lucha contra la pobreza. Desde este punto de vista, hay que celebrar esta contribución. Adoptados por la Subcomisión en su 58ª y última sesión (agosto de 2006), estos principios fueron sometidos al Consejo de Derechos Humanos (CoDH) para su examen. A solicitud de este último, se organizaron varios seminarios y consultas con este objetivo. La versión final de los principios deben ser adoptados en la 21ª sesión del CoDH (septiembre de 2012)⁵².

Desde finales de los años 80, la *Comisión de Derechos Humanos* (actualmente Consejo de Derechos Humanos)⁵³ se interesó por el tema de la pobreza, más concretamente, de la extrema pobreza y encargó a su órgano subsidiario llevar a cabo el primer estudio ya citado en este sentido. En sus múltiples resoluciones, la Comisión de Derechos Humanos siempre ha afirmado que “la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana y, en consecuencia, exigen la adopción de medidas urgentes para eliminarlas en los planos nacional e internacional”⁵⁴. Desde 1998, la Comisión de Derechos Humanos nombró un Experto independiente sobre la cuestión “de los derechos humanos y la extrema pobreza” encargado, entre otras cosas, de “evaluar la interrelación existente entre la promoción y la protección de los derechos humanos y la erradicación de la pobreza extrema, en particular mediante la evaluación de las medidas adoptadas en el plano nacional e internacional para promover el pleno goce de los derechos humanos de las personas que viven en la extrema pobreza”⁵⁵. Este mandato (rebautizado después *Relator Especial sobre la pobreza extrema y los derechos humanos*⁵⁶) ha sido renovado regularmente por la antigua Comisión y después por el actual Consejo de Derechos Humanos.

Las distintas personas que han detentado el cargo han estudiado diferentes aspectos del tema y han hecho propuestas para combatir la pobreza extrema⁵⁷. Entre estas, podemos mencionar algunas:

- ***El impacto de los programas de transferencia de efectivo***⁵⁸ sobre la aplicación de los derechos humanos de los beneficiarios. La Relatora Especial opina que estos programas “no son necesariamente los más apropiados y eficaces para luchar contra la extrema pobreza y proteger los derechos humanos en todos los contextos. Deben ser considerados como un componente, entre otros, de las políticas de asistencia social y, en este sentido, deben integrarse en los sistemas de protección social y otorgarles un sólido marco jurídico e institucional guiados por las normas y los principios de los derechos humanos⁵⁹ ;
- ***El impacto de las pensiones sociales*** (llamadas también pensiones no contributivas) sobre las condiciones de vida de las personas de edad. Para la Relatora Especial, “las pensiones no contributivas pueden reducir la pobreza y la vulnerabilidad de las personas de edad”. En este mismo informe, la Experta independiente examina también el papel de la asistencia y de la cooperación internacional en el terreno de la seguridad social⁶⁰.

⁵² En el momento de redactar este Cuaderno, la versión final no está disponible. Esta es la razón por la que no podemos pronunciarnos sobre la misma.

⁵³ Véase la nota 47.

⁵⁴ Véanse, entre otras, las resoluciones 1998/25, § 1.a) y 1999/26, adoptadas respectivamente el 17 de abril de 1998 y el 26 de abril de 1999.

⁵⁵ Cf. Resolución 1998/25 de la Comisión de Derechos Humanos, adoptada el 17 de abril de 1998 por 51 votos a favor y 1 en contra (Estados Unidos)

⁵⁶ Véase la resolución 17/13 del Consejo de Derechos Humanos, adoptada por consenso el 17 de junio de 2011. Para facilitar la lectura, en este Cuaderno, utilizaremos el término de Relator Especial.

⁵⁷ Desde 2008, el mandato está asumido por la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona. Para mayor información sobre este mandato y las actividades de la Relatora Especial, acudir al sitio del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>

⁵⁸ “Los programas de transferencia de efectivo (condicionales o no) son un componente de las políticas de asistencia social que se proponen establecer 'programas de redes de seguridad' o 'programas de bienestar social'.” (cf. § 19 del documento A/HRC/11/9 de 27 de marzo de 2009, presentado en la 11ª sesión del CoDH).

⁵⁹ Idem, Resumen, § 3.

⁶⁰ Cf. A/HRC/14/31 de 31 de marzo de 2010, presentado en la 14ª sesión del CoDH.

- ***El impacto de las crisis económicas y financieras mundiales sobre los más pobres.*** Según la Relatora Especial, “si las desigualdades persisten, el resultado podría ser el incremento de los disturbios y conflictos sociales”. Para salir de ello, sugiere el establecimiento de un nivel mínimo de protección social, la promoción del empleo y del trabajo decente, la revisión del sistema fiscal en favor del interés general y la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales (lucha contra la evasión fiscal, eliminación de las exoneraciones, exenciones y derogaciones que favorecen de manera exagerada a los pudientes, etc.), la reglamentación de las actividades de las instituciones bancarias y establecimientos financieros, la instauración de una tasa sobre las transacciones financieras...⁶¹
- ***La criminalización de los pobres.*** En su último informe, la Relatora Especial analiza “varias leyes, reglamentaciones y prácticas por las que se castiga y controla a las personas que viven en la pobreza y se socava su autonomía.” Para ella, “dichas medidas (...) representan en la actualidad una grave amenaza para el goce de los derechos humanos por las personas en situación de pobreza.” A la Relatora Especial le preocupan especialmente: “a) las leyes, reglamentación y prácticas que de manera indebida imponen límites a los comportamientos de subsistencia en espacios públicos de las personas que viven en la pobreza; b) las reglamentaciones y medidas de planificación urbana relacionada con el aburguesamiento y la privatización de los espacios públicos que afectan de manera desproporcionada a las personas que viven en la pobreza; c) requisitos y condiciones para regular el acceso a los servicios públicos y a las prestaciones sociales que tienen injerencia en la autonomía, la privacidad y la vida familiar de las personas en situación de pobreza; y d) el recurso excesivo y arbitrario y a la detención y el encarcelamiento que plantea una amenaza para la libertad y la seguridad personal de quienes viven en la pobreza.”⁶²

2. Asamblea General de la ONU

Numerosas resoluciones de la Asamblea General afirman que “la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana”.⁶³ Esta afirmación encontró el consenso entre todos los Estados miembros de la ONU durante la ***Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos***, que tuvo lugar en Viena en junio de 1993. En efecto, la declaración final de esta conferencia reafirma que “la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana.”⁶⁴

Entre los objetivos de la ONU figura “promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” (art. 55.1 de la Carta). Esta es la razón por la que la ONU ha adoptado varias Declaraciones, Cartas o resoluciones sobre las cuestiones de desarrollo, comercio, cooperación, derecho a la autodeterminación de los pueblos, etc. Ya que no es posible mencionarlas todas en el marco de este Cuaderno, nos referiremos sólo a algunas (por orden cronológico).

La ***Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*** afirma que “el progreso social y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social, lo que requiere: a) La eliminación inmediata y definitiva de todas las formas de desigualdad y de explotación de pueblos e individuos, de colonialismo, de racismo, incluso el nazismo y el apartheid, y de toda otra política e ideología contra-

⁶¹ Cf. A/HRC/17/34 de 17 de marzo de 2011, presentado en la 17ª sesión del CoDH.

⁶² Cf. A/66/265 de 4 de agosto de 2011, presentado a la Asamblea General de la ONU.

⁶³ Cf. entre otras las resoluciones 47/134 y 55/106 titulada “Derechos humanos y extrema pobreza”, adoptadas por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1992 y el 4 de diciembre de 2000 respectivamente.

⁶⁴ Cf. § 25 de la *Declaración y Programa de Acción de Viena*, A/CONF.157/23, de 12 de julio de 1993, <http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29/A.CONF.157.23.Sp>

rias a los principios y propósitos de las Naciones Unidas; b) el reconocimiento y la aplicación efectiva de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna”⁶⁵

En la ***Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional***, los Estados miembros de la ONU proclamaron solemnemente su “determinación común de trabajar con urgencia por el ***establecimiento de un nuevo orden económico internacional*** basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose”⁶⁶. Este nuevo orden debería basarse entre otras en la “más amplia cooperación entre todos los Estados miembros de la comunidad internacional, basada en la equidad y que permita eliminar las disparidades existentes en el mundo y asegurar la prosperidad de todos” (§ 4.b).

La Declaración Universal sobre la erradicación del hambre y la malnutrición adoptada en 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación reconoce “la grave crisis alimentaria que afecta a las poblaciones de los países en desarrollo, en que vive la mayoría de las personas hambrientas y malnutridas del mundo y donde más de dos tercios de la población mundial producen alrededor de un tercio de los alimentos del mundo -desequilibrio que amenaza aumentar en los diez próximos años- no sólo tiene graves repercusiones económicas y sociales, sino que compromete gravemente la realización de los principios y valores más fundamentales asociados con el derecho a la vida y la dignidad humana, incorporados en la Declaración Universal de Derechos Humanos”⁶⁷.

La Conferencia proclama solemnemente que “todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda”.

Por medio de la ***Carta de derechos y deberes económicos de los estados***, los Estados miembros de la ONU se comprometen al “logro de una prosperidad más amplia en todos los países y de niveles de vida más elevadas para todos los pueblos”⁶⁸.

La ***Declaración sobre el derecho al desarrollo*** subraya que “la persona humana es el sujeto del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo.”⁶⁹ Subraya también

⁶⁵ Proclamada por la Asamblea General de la ONU el 11 de diciembre de 1969 [resolución 2542 (XXIV)], art. 2, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/progreso.htm>

⁶⁶ Cf. Preámbulo de la Resolución 3201 (S-VI), adoptada por la Asamblea General el 1 de mayo de 1974:

http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/3201%20%28S-VI%29

Hay que destacar que esta Declaración se acompaña de un Programa de Acción detallado sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional, véase la Resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General,

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/3202%28S-VI%29&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_3201/ga_3201.html&Lang=S

⁶⁷ Adoptada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación convocada por la Organización de las Naciones Unidas en aplicación de la resolución 3180 (XXVIII) de la Asamblea General de 17 de diciembre de 1973; y que la Asamblea hizo suya en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/malnutrition.htm>

⁶⁸ Cf. Preámbulo de la Resolución 3281 (XXIX), § a), adoptada el 12 de diciembre de 1974,

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/3281%28XXIX

[%29&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_3201/ga_3201.html&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a/res/3281%28XXIX%29&referer=http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ga_3201/ga_3201.html&Lang=S)

⁶⁹ Adoptada el 4 de diciembre de 1986 por la Asamblea General de la ONU. Véase en este sentido el folleto del CETIM titulado *El derecho al desarrollo*, 2007, www.cetim.ch/es/publications_ddevelep.php

el derecho y el deber de cada Estado de “formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la equitativa distribución de los beneficios resultantes de éste”. (art. 2 § 3)

Entre las declaraciones adoptadas por la Asamblea General de la ONU, la de la **Cumbre mundial sobre el desarrollo social** (Copenhague, 1995) reviste sin duda una importancia especial, ya que preciniza el desarrollo social para todo el mundo sin discriminación y se llega a compromisos para eliminar la pobreza. Para empezar, la Declaración y el Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social definen la pobreza así: “la pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural.”⁷⁰ Después, “la pobreza, el desempleo y la exclusión social” son identificados como “los problemas sociales más graves”⁷¹. Para los Estados “la pobreza está indisolublemente unida a la falta de control sobre los recursos: tierra, habilidades, conocimientos, capital y relaciones sociales.”

Al adoptar la Declaración y Programa de Acción citados, los Estados se comprometen, entre otras cosas, a:

- “como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional”;
- orientar sus esfuerzos y políticas “a superar las causas fundamentales de la pobreza y atender a las necesidades básicas de todos. Estos esfuerzos deben incluir la eliminación del hambre y la malnutrición; el establecimiento de la seguridad alimentaria, y el suministro de educación, empleo y medios de vida, servicios de atención primaria de la salud, incluida la salud reproductiva, agua potable y saneamiento, vivienda adecuada y oportunidades de participación en la vida social y cultural”;
- velar “por que los presupuestos y la política nacionales estén orientados, cuando proceda, a satisfacer necesidades básicas, reducir las desigualdades y tomar la pobreza como objetivo estratégico”;
- garantizar “una protección social básica”;
- promover “el pleno empleo y el empleo productivo” y favorecer “la integración social”⁷².

Por otra parte, la Asamblea General de la ONU, adoptó cuatro resoluciones (1961, 1970, 1980 y 1990) sobre el primer, el segundo, el tercer y el cuarto “decenio” del desarrollo, respectivamente. 1996 fue declarado **Año internacional para la eliminación de la pobreza** y fue el inicio del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la eliminación de la pobreza⁷³. En diciembre de 2007, la Asamblea General adoptó una resolución sobre el “Segundo Decenio” de la ONU sobre la erradicación de la pobreza (2008-2017)⁷⁴.

En 2002, la Asamblea General también estableció un **Fondo Mundial de Solidaridad** para la erradicación de la pobreza. Hasta ahora, este fondo no ha sido operativo⁷⁵.

⁷⁰ Cf. A/CONF.166/9 (capítulo II, § 19), de 19 de abril de 1995, <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

⁷¹ Idem (Anexo I, § 2).

⁷² Idem (Compromisos N° 2, 3 y 4).

⁷³ Resolución A/RES/50/107, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 26 de enero de 1996.

⁷⁴ Resolución A/RES/62/205, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 10 de marzo de 2008.

⁷⁵ Resolución A/RES/56/207, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 26 de febrero de 2002.

Aunque estas afirmaciones y compromisos constituyen de alguna manera una hoja de ruta para los Estados y son todavía y siempre válidos, no son aplicados en la práctica. En efecto, la Asamblea General no consigue romper el muro de las políticas neoliberales. El problema es que los Estados poderosos del momento han llevado a cabo desde hace mucho tiempo estas políticas y las imponen a todo el mundo por medio especialmente de las instituciones financieras internacionales (Bretton Woods) que ellos dominan. Esta es la razón por la que, además, se observa desde hace unos quince años la influencia de la ideología neoliberal en los textos adoptados durante las cumbres mundiales organizadas por la Asamblea General. Los Objetivos del Milenio, que se supone que deben “reducir la pobreza”, son parte de ellas y constituyen no sólo un retroceso con relación a dichos compromisos sino también una maniobra dilatoria para no aplicarlas (véase capítulo V.B).

V. LA RUPTURA DEL NEOLIBERALISMO Y SUS CONTRAGOLPES EN EL SENO DE LA ONU

En las páginas anteriores, hemos analizado la inconsistencia y la incoherencia del Banco Mundial en “su lucha” contra la pobreza, dado que las políticas económicas y de desarrollo promovidas por esta entidad provocan el aumento de la pobreza. En este capítulo nos inclinamos por la ideología que anima al Banco Mundial y sus impactos en el seno de la ONU.

A) La deuda, los Programas de Ajuste Estructural, el Banco Mundial y su pretendida lucha contra la pobreza

El *neo-liberalismo* se caracteriza por: una limitación del papel del Estado en materia económica, social y jurídica: la apertura de nuevos ámbitos de actividad a la ley del mercado; una visión del individuo como “auto empresario” o “capital humano” que llegará a desarrollar y a fructificar si sabe adaptarse, innovar... Los partidarios del neo-liberalismo lo presentan como objeto de consenso y sin alternativa. Sus consecuencias deben ser percibidas como fenómenos inevitables que hay que aceptar. Las ideas opuestas al neo-liberalismo son calificadas de arcaicas⁷⁶.

Las políticas neoliberales se han llevado a cabo después de que Ronald Reagan accediera al poder en los Estados Unidos y Margareth Thatcher en el Reino Unido al principio de los 80 y se han impuesto progresivamente en los Estados de todo el mundo gracias a las condiciones puestas (Programas de Ajuste Estructural) por la pareja FMI/Banco Mundial.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) están íntimamente ligados al tema de la deuda⁷⁷, dado que fueron concebidos e impuestos por el dúo FMI/Banco Mundial a los países del Tercer Mundo oficialmente “como respuesta a los desequilibrios en la economía y en especial a los déficit en la balanza de pagos de un país”⁷⁸, tras la crisis del pago de la deuda a principios de los años 80⁷⁹.

Esta es la filosofía que ha introducido desde 1990 el Banco Mundial para llevar a cabo su “lucha contra la pobreza”. No se trata, en absoluto, de dar una “cara humana” al Consenso de Washington,

⁷⁶ Cf. <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Neoliberalisme.htm>

⁷⁷ Para mayor información sobre la deuda, véase también el folleto del CETIM *Deuda y Derechos Humanos*, 2007, http://www.cetim.ch/es/publications_dette.php et *¡Investiguemos! la deuda. Manual para realizar auditorías de la deuda del Tercer Mundo*, éd. CETIM et CADTM, 2006, http://www.cetim.ch/es/publications_ouvrages/141/iinvestiguemos-la-deuda-manual-para-realizar-auditorias-de-la-deuda-del-tercer-mundo

⁷⁸ Cf. § 11 del Informe del Secretario General, E/CN.4/Sub.2/1995/10, de 4 de julio de 1995, sometido a la 47ª sesión de la Subcomisión de la lucha contra las medidas discriminatorias y de la protección de las minorías.

⁷⁹ Como en Grecia, Portugal e Irlanda, políticas similares a los PAE se han impuesto también a los países del Norte por la “troika” (Comisión Europea, FMI y Banco Central Europeo)

sino de reforzarlo con una política llamada “social” orientada hacia el desmantelamiento de las protecciones sociales existentes y de los servicios públicos⁸⁰.

El Banco Mundial, supuestamente para hacer salir a los pobres de la miseria, impone a los Estados políticas que agravan su situación. Así, prohíbe cualquier forma de subsidio, apoyos a la agricultura, ayudas a la vivienda, salarios mínimos... En lo sucesivo, las reglas las decide “el mercado” y el Estado tiene el rol de ayudar al mercado a funcionar mejor. Este Estado llevará a cabo una política macroeconómica “estable”, luchará contra la inflación, organizará un “Estado de derecho” y una política de la competencia, eliminará las tasas aduaneras y las barreras a la circulación de capitales. Privatizará las empresas públicas y aceptará que gastos ligados a los servicios sociales sean pagados por los ciudadanos, desregularizará el mercado de trabajo. Todo el discurso desarrollado por el Banco Mundial entre 1990 y 1995 sirve para poner en su sitio este “orden de discurso”, este nuevo saber sobre la pobreza y sobre las posibilidades de reducirla. Las políticas sociales en sentido estricto no son el objeto de este discurso, aunque haya unas referencias a las políticas de sanidad y educación. Subrayemos una vez más que las políticas del “Consenso de Washington” no sufren ningún cambio.

La lucha contra la pobreza se presenta como un interés común, mientras que los seguros sociales responderían a intereses particulares. Esta plan de lucha del Banco Mundial contra la pobreza pone fin al proyecto de modernización y de progreso social que era el centro del pensamiento desarrollista de la post-guerra (II Guerra Mundial).

En 1999, el FMI se adhiere a la prioridad de la lucha contra la pobreza y reemplaza su “Facilidad de Ajuste Estructural Reforzada” (FAER) por una “Facilidad por el Crecimiento y la Reducción de la Pobreza” (FCRP). En adelante, las dos instituciones de Bretton Woods se repartirán mejor las tareas, el FMI se ocupará de las políticas de estabilidad macroeconómica, el Banco Mundial de las políticas estructurales. Juntas, van a pedir a los países pobres que elaboren un “Documento Estratégico de Reducción de la Pobreza” (DERP), que ellos deberán redactar con la participación de los “socios” (*stakeholders*). Este documento debe ser después aprobado por el “Joint Staff” de las dos instituciones y, en caso de acuerdo, dará lugar al reajuste, reducción, incluso anulación de la deuda externa y una financiación con tipos reducidos.

La necesidad de acuerdo de las instituciones prohíbe toda política que no respete las recetas neoliberales. El ejercicio de participación también se ha vuelto corto. Los movimientos sociales, excluidos del ejercicio, empezaron a elaborar documentos paralelos. Un informe de evaluación del servicio independiente del FMI confirmó las deficiencias del programa: la FCRP debería haber sido más que un cambio de etiqueta, pero el FMI continuó trabajando como siempre, *business as usual*. El informe denuncia el hecho de que la mayor parte de la ayuda aportada no puede ni ser utilizada sino que sirve directamente para devolver la deuda y alimentar las reservas⁸¹

La conclusión sobre los PAE, en 1999 por parte del sr. Fantu Cheru, Experto Independiente de la antigua Comisión de Derechos Humanos, es inapelable y sigue siendo de actualidad. Para él, el ajuste estructural, que permitió la contrarrevolución neoliberal, va “más allá de la simple imposición de una serie de políticas macroeconómicas a nivel nacional. Representa un proyecto político principalmente para hacer que el mundo sea seguro para las empresas transnacionales. En pocas palabras, los programas de ajuste estructural sirven de “cinta transmisora” para facilitar el proceso de mundialización mediante la liberalización y la desreglamentación y reduciendo la función del Estado en el desarrollo

⁸⁰ Para un análisis detallado, véase Mestrum, F., *op. cit.*, chap. 5.

⁸¹ FMI, *The IMF and Aid to Sub-Saharan Africa*, Independent Evaluation Office, Washington, 2007.

nacional”⁸². Hay que precisar que este análisis no sólo es válido para los países del Sur sino también para los países del Norte si nos referimos al contexto europeo actual.

B) Objetivos del milenio: historia de un fracaso anunciado

En este contexto hay que analizar la adopción de los Objetivos del Milenio. Es la razón por la que tampoco el esfuerzo de la Cumbre Mundial de 1995 para el Desarrollo Social, ya mencionado, no ha conocido un éxito duradero. Un año después, en 1996, la OCDE publicó sus “objetivos internacionales de desarrollo”⁸³ que se convirtieron en 2000 en los “Objetivos del milenio” (ODM): reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/sida, el paludismo y otras enfermedades; preservar el medio ambiente; fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Estos grandes objetivos se acompañan de 21 metas y 60 indicadores. Han tenido un gran eco en el mundo rico y han movilizado grandes grupos de jóvenes para la cooperación al desarrollo. Sin embargo, hay que hacer una crítica seria que no empieza a ser entendida hasta hoy, cuando está claro para todo el mundo que no serán alcanzados.

Para empezar, hay una serie de elementos que han bajado considerablemente el nivel de ambición: el año de referencia de 1990 para las estadísticas de la pobreza en lugar de 2000, el “porcentaje” de pobres y no el número de pobres, por ejemplo⁸⁴.

En segundo lugar, los ODM ignoran totalmente las causas estructurales de la pobreza. Si el total de la ayuda al desarrollo se destinara a los ODM, la pobreza podría no obstante seguir aumentando. El contexto mundial en el que la pobreza emerge se ignora totalmente.

En tercer lugar, los ODM se han impuesto de arriba a abajo, a pesar de todos los discursos sobre la apropiación (*ownership*) de los países pobres de su futuro. Estos no tienen elección. Por eso, deben adquirir urgentemente una autonomía política para definir por sí mismos sus prioridades de desarrollo, tal como aconseja la CNUCED.

En cuarto lugar, la lucha contra la pobreza impuesta por las instituciones de Bretton Woods continúa preconizando la privatización y la desreglamentación. Estas políticas no pueden producir un crecimiento infinito y aún menos reducir la pobreza. Tras veinte años de ajustes estructurales (véase más arriba), su balance económico y social es negativo⁸⁵.

En quinto lugar, se dice que los países pobres no tienen una “buena gobernanza”. Es verdad y es inevitable tras más de veinte años de políticas que debilitan los Estados y reducen sus recursos. Pero, ¿se puede hablar de buena gobernanza sin denunciar la mala gobernanza generalizada, en especial la del G8, el FMI, el Banco Mundial y, de manera general, de los países ricos dominantes?

En sexto lugar, estos ODM no serán alcanzados por falta de medios. Según Jeffrey Sachs, el director del programa del milenio de la ONU, los países ricos deberían gastar entre el 0,45 y el 0,54% de su renta nacional bruta en ayuda al desarrollo. A pesar del objetivo del 0,7% fijado por la ONU hace 30 años, la ayuda disminuye de nuevo.

⁸² Cf. *Informe anual del Experto Independiente sobre los efectos de las políticas de ajuste estructural sobre el goce efectivo de los derechos humanos*, presentado en la 55ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1999/50 de 24 de febrero de 1999, § 31.

⁸³ OCDE, *Informe sobre la Cooperación al Desarrollo*, 1996, OCDE, París, 1996.

⁸⁴ Pogge, T., *The First UN Millennium Development Goal : a Cause for Celebration?*, 2003, www.etikk.no/globaljustice

⁸⁵ Weisbrot, M. et al., *The Scoreboard on Development : 25 years of diminished progress*, Washington, Center for Economic and Policy Research, September 2005.

En séptimo lugar, sorprende constatar la precisión de las cifras de todos los ODM, excepto en el Objetivo N° 8 que comprende los compromisos de los países ricos.

En octavo lugar, está muy claro que estos objetivos no tienen nada que ver con el desarrollo, ni en el plano económico ni en el social. Están lejos de ser ambiciosos y dan testimonio de la constante baja del nivel de ambición de los Estados ricos.

En noveno lugar, a pesar del hecho de que la Declaración del Milenio de la que salen estos ODM también comprende una serie de objetivos en materia de derechos humanos, estos no han sido retomados en el programa mundial. Tampoco se incluyen referencias al trabajo, hasta 2005 no se añadió la referencia al “trabajo decente”.

En décimo lugar, finalmente, desde un punto de vista ético, es difícil entender que nos contentemos con *reducir a la mitad* una pobreza extrema que es una pobreza que mata. En un mundo inmensamente rico, ¿hay que esperar 25 años para salvar a las poblaciones del hambre y de la miseria?

CONCLUSIÓN

Hay que rendirse a la evidencia: tal como está concebida actualmente, la lucha contra la pobreza no puede tener éxito. Y esto, a pesar de los esfuerzos bien intencionados de miles de trabajadores sociales y de cooperantes.

En efecto, ¿cómo se puede pretender luchar contra la pobreza si al mismo tiempo se aplican políticas que producen pobreza? Al privatizar los servicios públicos y hacerlos pagar, al despedir a los trabajadores y reducir los subsidios de desempleo, al mantener la asistencia social por debajo del umbral de la pobreza, al privatizar las pensiones... no se va a conseguir más que aumentar el número de pobres. Igualmente, en el Tercer Mundo, al vender grandes superficies de tierras y sacar a los pequeños agricultores de sus tierras, al dejar los campos libres a las grandes transnacionales que no tienen que respetar ninguna política social, medioambiental, tributaria, de derechos humanos, o al sub-pagar a los trabajadores, sólo se está consiguiendo que la pobreza sea perenne.

Pero, ¿es que tal vez el fin de estas estrategias no es erradicar la pobreza? ¿Tal vez nos contentemos con evitar los conflictos, mantener una cierta cohesión social y ayudar a los pobres a formular mejor sus reivindicaciones sociales? En este caso, los pobres serán ayudados ciertamente y estarán en mejor disposición de autoevaluar su situación y presentar sus demandas; en cuanto a su pobreza, esta, sin embargo, no disminuirá.

La única solución verdadera a la pobreza es **poner fin a los procesos de empobrecimiento**. Esto significa que se instaure un sistema económico y social sometido al control democrático, que corrija las desigualdades y rectifique las injusticias. Un sistema económico que respete las normas del empleo, del medio ambiente y de los derechos humanos. Un sistema que esté al servicio de las poblaciones y no al de las transnacionales. Esto significa que se instaurará un sistema de protección social⁸⁶ y de los servicios públicos. La “caza al crecimiento” no tiene sentido.

⁸⁶ Hoy en día, frente a los fracasos de las luchas contra la pobreza de la ONU se empieza a hablar de nuevo de la protección social universal y de una protección social transformadora:

UNDESA, *Re-thinking Poverty*, <http://www.un.org/esa/socdev/rwss/docs/2010/fullreport.pdf>;

UNRISD, *Combating Poverty and Inequality*, <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpAuxPages%29/92B1D5057F43149CC125779600434441?OpenDocument&panel=additional>

La OIT por su parte adopta en junio de 2012 una recomendación sobre un “piso de protección social”, vinculado a su campaña por una cobertura universal de la seguridad social, cf. OIT, *Pisos de protección social por la justicia social y una mundialización equitativa*, 101.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, informe IV (2B), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174637.pdf

Esto significa sobre todo que nos pongamos de acuerdo en la visión de la pobreza, no como un problema de pobres sino como un problema del conjunto de la sociedad. Si se quiere luchar eficazmente contra la pobreza, hay que atacar las *desigualdades flagrantes*. En efecto, en 1992, el 20% de los más ricos del mundo ostentaban el 82,7% de la renta global. Hoy en día, el 1% de entre ellos controla el 50% de la riqueza mundial. En 20 años, asistimos a una concentración de la riqueza (y del poder) en manos de una pequeña minoría. Es una prueba más, si hace falta, de que la pobreza no puede erradicarse sin un reparto equitativo de la riqueza, sin un sistema fiscal justo, sin *redistribución de rentas*. La lucha contra la pobreza y contra las desigualdades no es posible por medio de la caridad⁸⁷. Ciertamente no puede dar resultado sin cambios radicales porque es el sistema actual el que produce estas desigualdades crecientes.

La pobreza es una negación de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) como afirman los órganos de derechos humanos de la ONU. El hecho de tratar la cuestión de la pobreza bajo el ángulo de los derechos humanos permite sacar la lucha contra la pobreza del campo de la caridad y del campo neoliberal. Además, la pobreza no puede desaparecer sin respetar todos los derechos humanos que implican la eliminación de todas las discriminaciones⁸⁸, el derecho a un nivel de vida adecuado mediante la salud, la educación, la vivienda etc. Estos últimos elementos se enumeran especialmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Estados deben respetarlos, hacerlos respetar por terceros (instituciones financieras y comerciales internacionales y las empresas transnacionales por ejemplo) y aplicarlos tanto a nivel nacional como internacional⁸⁹.

Agradecimientos

Esta publicación recibió el apoyo de la Dirección de Desarrollo y de la Cooperación – Suiza (DDC), del Estado y Ciudad de Ginebra, de la Ciudad de Lausanne, de las Comunas Lancy, Onex, Plan-les-Ouates y Vernier. Se inscribe en el marco del Programa Derechos Humanos 2011-2013 del CETIM.

Derechos de reproducción

Esta publicación está disponible en francés, inglés y español.

Su reproducción y/o traducción a otras lenguas están no sólo autorizadas sino que se alienta a hacerlo, con la condición de mencionar la edición original y de informar al CETIM.

⁸⁷ Los ricos adoran la filantropía y gastan cada vez más. Los 50 donantes más importantes de Estados Unidos han dado el año pasado 10,4 mil millones de US\$. Las grandes fundaciones como las de Bill & Melinda Gates, Bono y otros, Rockefeller y Ford, gastan más que ciertos donantes nacionales. La filantropía no corresponde, sin embargo, más que a una ínfima parte de sus ingresos y no tienen que privarse de nada. Pueden donar tanto como les parezca sin ningún control sobre las prioridades ni sobre lo que eligen. Por el contrario, los poderosos del mundo actual (personas físicas o jurídicas) recurren a todo tipo de maniobras para evitar la fiscalidad, el respeto de las legislaciones laborales o medioambientales y los derechos humanos.

⁸⁸ Véase en este sentido, la publicación del CETIM titulada *El derecho a la no discriminación*, junio de 2011, http://www.cetim.ch/es/publications_non-discrimination.php

⁸⁹ Sobre las obligaciones de los Estados, por favor, véanse los folletos del CETIM sobre diferentes derechos (alimentación, salud, vivienda, educación, etc.), http://www.cetim.ch/es/publications_brochures.php