

NACIONES UNIDAS: DERECHOS HUMANOS Y POBREZA

José Justo Megías Quirós*

Resumen

En estas páginas analizamos los documentos de las NU sobre la pobreza durante la última década. Reconocen que la pobreza tiene efectos muy negativos sobre el ejercicio de los derechos humanos y afecta gravemente a la dignidad. Es necesario que las NU adopte medidas concretas, eficaces y vinculantes que obliguen a los Estados a luchar contra la pobreza en sus territorios.

Palabras clave: derechos humanos, pobreza, Naciones Unidas.

UNITED NATIONS: HUMAN RIGHTS AND POVERTY

Abstract

In these pages we analyze the UN documents on poverty during the last decade. They recognize that poverty has very negative effects on the exercise of human rights and seriously affects dignity. It is necessary for the UN to adopt concrete, effective and binding measures that oblige States to fight poverty in their territories.

Key words: human rights, poverty, United Nations

* Catedrático de Filosofía del Derecho, Universidad de Cádiz. Avda. de la Universidad 4. 11406 Jerez de la Fra., Cádiz, España. Dirección electrónica: josejusto.megias@uca.es. El artículo es resultado del Proyecto de Cooperación Internacional 2021UC008, “*Diseño y aplicación de un modelo difuso para la medición de la pobreza multidimensional*”, financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Junta de Andalucía (España).

La Agenda 2030 estableció en 2015 como primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”. Naciones Unidas (NU) ha calificado reiteradamente como *escándalo moral* el que más de mil millones de personas vivan en extrema pobreza en toda la geografía mundial, siendo aún mayor la cifra de quienes viven en una pobreza relativa¹ que impide llevar no ya una vida plena, sino una vida simplemente digna, con estrecheces, pero digna². En los últimos años ha cambiado el enfoque de la pobreza en el sistema de NU y, sobre todo, el modelo para medirla de un modo más acorde a la realidad, tomando en consideración dimensiones antes ignoradas que no se pueden reducir al plano puramente económico, y que han dado lugar a la llamada *pobreza multidimensional*.

La Declaración *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobada en 2001 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, introdujo esta nueva nomenclatura y propuso afrontar la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos, advirtiendo que toda política debía estar enfocada a proteger y hacer efectivos, al menos, los derechos humanos directamente relacionados con la pobreza, concretados en los derechos “a trabajar, al nivel de vida adecuado, la vivienda, la alimentación, la salud y la educación”⁴. Para el Comité no era realista medir la pobreza con el único dato de los ingresos económicos, porque la pobreza no es sólo estar por debajo de un umbral monetario, sino que implica “una

¹ Hoy se entiende por pobreza extrema vivir con menos de 1,90 dólares/día, aunque gana terreno la idea de que también existe pobreza extrema cuando se dispone de una cantidad superior, pero no se pueden satisfacer tres de las “necesidades básicas” del ser humano (educación, alimentación, vivienda, empleo, salud, etc.). La pobreza relativa también guarda relación con estas necesidades o dimensiones de la pobreza.

² La vinculación de la pobreza a una vida indigna es reiterada por la Asamblea General desde su Resolución 47/134, de 18 de diciembre de 1992.

³ Documento E/C.12/2001/10, Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: *la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Declaración aprobada el 4 de mayo de 2001.

⁴ Declaración “La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Documento E/C.12/2001/10), cit., n. 1.

condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”⁵.

El siguiente paso relevante lo dio el Consejo de Derechos humanos (CDH) con la aprobación en 2012 de los *Principios Rectores de la Pobreza*, ratificados ese mismo año por la Asamblea General (AG), órgano que con sus resoluciones ha marcado las pautas generales para todo el sistema de UN con las resoluciones aprobadas en el marco del Segundo Decenio (2008-2017)⁶ y Tercer Decenio (2018-2027)⁷ de NU para la Erradicación de la Pobreza, así como las aprobadas sobre los derechos humanos y la extrema pobreza, la promoción del turismo sostenible para la erradicación de la pobreza y la erradicación de la pobreza rural. También es preciso hacer mención de la actividad del Consejo Económico y Social (ECOSOC), no sólo por su función esencial en relación a la pobreza, sino también por su labor de coordinación de las Comisiones regionales, organismos y programas de NU⁸, cuya ayuda técnica a los Estados en la medición de la pobreza ha sido en ocasiones muy relevante.

1. La pobreza en el Consejo de Derechos Humanos

Al CDH, órgano creado en 2005 y subsidiario de la AG, le corresponden los cometidos de la extinta Comisión de Derechos Humanos, es decir, además

⁵ Cf. Declaración “La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Documento E/C.12/2001/10), cit., n. 8.

⁶ Proclamado por la AG en su Resolución 62/205, de 19 de diciembre de 2007.

⁷ Proclamado por la AG en su Resolución 72/233, de 20 de diciembre de 2017.

⁸ Nos referimos, por ejemplo, a la Organización de las NU para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las NU para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las NU para la Infancia (UNICEF), etc., que han trabajado en colaboración con la *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) en la elaboración de modelos eficaces para medir la pobreza multidimensional y la búsqueda de soluciones más ajustadas a la realidad. Podemos destacar también la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las NU para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Programa de las UN para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y el Programa de las NU para el Medio Ambiente (PNUMA).

de la coordinación del Examen Periódico Universal (EPU) al que se someten todos los Estados cada cuatro años, le corresponde el control y promoción de todos los derechos humanos, muchos de los cuales están directamente relacionados con la pobreza.

2.1. Resoluciones del CDH sobre la pobreza

La Resolución 2006/9 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos⁹ inició el debate del Proyecto de Principios Rectores con el título “Extrema pobreza y derechos humanos: los derechos de los pobres”. Presentaba la pobreza como una vulneración de la dignidad que exigía la adopción de medidas para incrementar los ingresos monetarios y hacer frente al “cúmulo de carencias que afectan permanentemente a diversas facetas de la existencia, merman las posibilidades de las personas que viven en esa situación para volver a asumir sus responsabilidades y reconquistar sus derechos”. La finalidad de los Principios sería hacer posible “el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos por todos los seres humanos, incluso los más pobres y los más excluidos”¹⁰.

Tras años de trabajo, el CDH aprobó en 2009 una breve resolución¹¹ en la que animaba a la presentación del texto definitivo a la Relatora Especial sobre la Extrema Pobreza, que hizo público en 2010 un Informe con los principales retos, definiciones conceptuales básicas y mejoras razonadas del Proyecto¹². Ese mismo año aprobó el CDH otra escueta resolución¹³ en la que, además de

⁹ Resolución 2006/9 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, de 24 de agosto de 2006, Aplicación de las normas vigentes de derechos humanos en el contexto de la lucha contra la extrema pobreza.

¹⁰ Resolución 2006/9, cit., n. 1.

¹¹ Resolución A/HRC/RES/12/19, de 2 de octubre de 2009, Proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

¹² Informe A/HRC/15/41, de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre el proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, distribuido el 6 de agosto de 2010.

¹³ Resolución A/HRC/RES/15/19, de 30 de septiembre de 2010, Proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos.

reiterar el compromiso adquirido en la Declaración del Milenio¹⁴ por todos los Estados de reducir la pobreza mundial a la mitad, les instaba a colaborar con la Experta en la elaboración del Proyecto de Principios Rectores.

En una nueva resolución de 2011, el CDH insistía en que “la existencia de la pobreza extrema generalizada inhibe el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos y su mitigación inmediata y su eliminación en última instancia deben seguir revistiendo un alto grado de prioridad para la comunidad internacional”¹⁵. Pedía al Alto Comisionado de las NU para los Derechos Humanos (ACNUDH) y a todos los organismos, fondos y programas de NU otorgar la máxima prioridad a la lucha contra la pobreza y colaborar con la Relatora en la consecución de este objetivo¹⁶. La Relatora presentó en 2012 el Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza¹⁷, aprobados por el CDH ese mismo año en una resolución en la pedía al ACNUDH su divulgación y alentaba a gobiernos, a todo el sistema de NU, organizaciones intergubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos, ONGs y agentes no estatales, incluido el sector privado a tenerlos en cuenta “en la formulación y aplicación de sus políticas y medidas relacionadas con las personas afectadas por la extrema pobreza”¹⁸. Tres meses más tarde fueron reconocidos por la AG con un lacónico “toma nota con aprecio de los principios rectores”¹⁹. La labor del CDH en años posteriores se ha reducido prácticamente a la aprobación de tres nuevas resoluciones sobre la extrema pobreza

¹⁴ Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2, de 8 de septiembre de 2000, Declaración del Milenio.

¹⁵ Resolución A/HRC/RES/17/13, de 17 de junio de 2011, La extrema pobreza y los derechos humanos, introducción.

¹⁶ Resolución A/HRC/RES/17/13, de 17 de junio de 2011, citada, nn. 3 y 7.

¹⁷ Documento A/HRC/21/39, Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, distribuido el 18 de julio de 2012.

¹⁸ Resolución A/HRC/RES/21/11, de 27 de septiembre de 2012, *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, n. 3.

¹⁹ Resolución A/RES/67/164, de 20 de diciembre de 2012, Los derechos humanos y la extrema pobreza, n. 17. Es cierto que en el n.18 alienta a los Estados y organismos de NU a tenerlos en cuenta en sus políticas y que en el n. 19 anima al ACNUDH a su divulgación, pero no va más allá.

y los derechos humanos²⁰, con escasas aportaciones, salvo la insistencia en recordar (2017) los compromisos adquiridos en este campo desde la aprobación de la Agenda 2030.

2.2. *Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza*

Los Principios Rectores sobre la Pobreza ha resultado ser el documento de NU más completo y ambicioso sobre la erradicación de pobreza, en el que, además de los principios generales que deberían regir toda política relacionada con la pobreza, detalla los derechos humanos que mayor riesgo corren en una situación de pobreza, concretando “parte de las obligaciones que tienen los Estados en virtud del derecho internacional”²¹.

El documento comienza con una afirmación rotunda: “es un escándalo moral que millones de personas vivan en la extrema pobreza. (...) Erradicar la extrema pobreza es no solo un deber moral, sino también una obligación jurídica en el marco de la normativa internacional de derechos humanos vigente”²², porque se trata de “una situación creada, propiciada y perpetuada por acciones y omisiones de los Estados y otros agentes económicos”²³, que puede y debe ser evitada con políticas sociales con un enfoque de derechos humanos, cuyo ejercicio efectivo corresponde asegurar a cada Estado en su territorio²⁴. La pobreza monetaria pasaba a un plano secundario para situar en el centro del problema la pobreza multidimensional, “que comprende la falta tanto de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad”²⁵.

²⁰ Resolución A/HRC/RES/26/3, de 26 de junio de 2014, Resolución A/HRC/RES/35/19, de 22 de junio de 2017, y Resolución A/HRC/RES/44/13, de 16 de julio de 2020, todas ellas con el título “La extrema pobreza y los derechos humanos”.

²¹ *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 11.

²² *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 1.

²³ *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 5.

²⁴ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 6, 7 y 9.

²⁵ *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 2. Se inclina por la definición de pobreza ofrecida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2001 como la “condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y

Esto explica que el primer principio rector se formulara como “Dignidad, universalidad, indivisibilidad, relación mutua e interdependencia de todos los derechos”²⁶, que presenta la dignidad como fundamento de todos los derechos humanos sin excepción, de modo que, cuando se desprotege cualquiera de ellos, el efecto sobre las personas es *devastador*. Desde esta premisa, el segundo principio fue formulado como “Disfrute en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos por las personas que viven en la extrema pobreza”²⁷, que concreta en la obligación de los Estados de asegurar la igualdad de los pobres ante la ley y en el disfrute de todos los derechos, comenzando por la identificación de los grupos vulnerables y desfavorecidos para enfocar las políticas a la protección de sus derechos en condiciones de igualdad²⁸.

El tercer principio es el de “Igualdad entre hombres y mujeres”²⁹. No se trata de una aspiración, sino de la obligación, con todas sus consecuencias, de eliminar las prácticas culturales y tradicionales que obstaculicen la igualdad e impliquen tolerancia de la violencia contra la mujer, así como la obligación de asegurar su autonomía económica, la participación política, el acceso a los servicios públicos (salud, educación y protección social) y la igualdad en el mercado laboral. En línea similar, el cuarto está formulado como “Derechos del niño”³⁰, del que deriva la obligación de los Estados de garantizar “una

sociales”. Declaración “La pobreza y los derechos...”, cit., (Documento E/C.12/2001/10), n. 8. Por otra parte, los Principios rectores consideran extrema pobreza la combinación de “escasez de ingresos, falta de desarrollo humano y exclusión social”, lo que compromete gravemente el ejercicio de los derechos humanos. Insiste en esta concepción multidimensional en n. 12.

²⁶ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 15-17.

²⁷ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 1-22.

²⁸ En concreto, “deben adoptarse medidas positivas para garantizar la igualdad *de facto* de las personas que viven en la pobreza. Esas medidas deben incluir instrumentos legislativos, ejecutivos, administrativos, presupuestarios y reguladores, y políticas, programas y medidas afirmativas concretas en los ámbitos vulnerables a la pobreza, como el empleo, la vivienda, la alimentación, la seguridad social, el agua y el saneamiento, la salud, la educación, la cultura y la participación en la vida pública”. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 22.

²⁹ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 23-31.

³⁰ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 32-35.

atención de salud de alta calidad, una alimentación adecuada, una vivienda, agua potable y saneamiento, y educación primaria”³¹.

El quinto y sexto principios, complementarios entre sí, están referidos a la “Capacidad de actuación y autonomía de las personas que viven en la extrema pobreza” y a la “Participación y empoderamiento”³². El primero persigue que el fin de toda política contra la pobreza sea empoderar a las personas que la sufren para tomar sus propias decisiones y sean conscientes de su dignidad y sus derechos, mientras que el segundo exige a los Estados “garantizar la participación activa, libre, informada y provechosa de las personas que viven en la pobreza en todas las fases del diseño, la aplicación, la vigilancia y la evaluación de las decisiones y políticas que las afectan”³³, así como asegurar su representación para que se oiga su voz en la adopción de decisiones.

Los dos últimos principios, también complementarios entre sí, están formulados como “Transparencia y acceso a la información” y “Rendición de cuentas”³⁴. El primero exige que llegue a las personas en situación de pobreza la información sobre los servicios sociales y oportunidades de empleo, sobre sus derechos a todos los servicios públicos, sobre cómo hacer efectivos sus libertades y derechos y sobre cómo obtener reparación cuando sean vulnerados, evitando que sean víctimas de la corrupción. El segundo impone la previsión de procedimientos judiciales, cuasijudiciales, administrativos y políticos para que estas personas puedan reclamar el ejercicio de sus derechos y obtener reparación cuando les haya sido impedido.

Los dos bloques siguientes del documento están dedicados a la concreción de los deberes, partiendo de que la primera obligación de los Estados es destinar recursos suficientes para asegurar los niveles esenciales mínimos de

³¹ *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 33. Para ello, los Estados deberán “asignar los recursos necesarios, concentrándose especialmente en los niños marginados, como los de la calle, los niños soldados, los que tienen alguna discapacidad, los que han sido víctimas de la trata, los niños cabezas de familia y los que viven en instituciones de acogida” (n. 34).

³² Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 35 y 37-41.

³³ *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 38.

³⁴ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 42-44 y 45-47.

todos los derechos económicos, sociales y culturales, debiendo demostrar, en caso de no alcanzarse tal nivel, que se ha hecho todo lo posible, incluida la demanda de cooperación internacional³⁵.

Recoge en el siguiente bloque los derechos especialmente amenazados en la situación de pobreza³⁶: a) derecho a la vida y a la integridad física, no sólo por la carencia de lo más esencial, sino por el riesgo de abuso de las autoridades; b) derechos a la libertad y seguridad de las personas, por el riesgo de convertirse en víctimas del sistema penal; c) derechos a igual protección ante la ley, igual acceso a la justicia y medios de reparación efectivos; d) derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, especialmente a la inscripción registral y documentación de identidad³⁷; e) derecho a la vida privada y a la protección del domicilio y la familia, en riesgo por el hacinamiento, la separación familiar y la intervención excesiva de las autoridades; f) derecho a un nivel de vida adecuado³⁸; g) derecho a la alimentación y nutrición adecuadas³⁹; h) derecho al agua y al saneamiento; i) derecho a una vivienda adecuada, seguridad de la tenencia y prohibición del desalojo forzoso; j) derecho a la salud física y mental; k) derecho al trabajo y derechos en el trabajo, a la seguridad social y a la educación; n) derechos a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

El Documento finaliza con otras tres obligaciones universales, la de solicitar la cooperación internacional y la de prestarla para erradicar la pobreza⁴⁰,

³⁵ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 48-49.

³⁶ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 63-90.

³⁷ Además de la carencia de nacionalidad, “sin certificados de nacimiento y sin los demás documentos necesarios, las personas que viven en la pobreza están privadas de una amplia gama de derechos, como los derechos a la seguridad social, la educación, la salud y el acceso a la justicia”. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 69.

³⁸ “Abarca los elementos esenciales para la supervivencia humana, la salud y el desarrollo físico e intelectual”. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., n. 73.

³⁹ “La alimentación adecuada es indispensable para la salud, la supervivencia y el desarrollo físico e intelectual, y es una condición previa para la integración social, la cohesión social y la vida pacífica en la comunidad. La falta de soberanía alimentaria compromete la autonomía y la dignidad”. *Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos*, cit., n. 75.

⁴⁰ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 91-98.

la obligación de los agentes no estatales de colaborar en la lucha contra la pobreza⁴¹ y la obligación de todos los Estados de aplicar y vigilar el cumplimiento de los Principios, para lo que será preciso programar estrategias nacionales de reducción de la pobreza y aprobar mecanismos internos eficaces sobre la base de los derechos humanos, con indicadores y calendarios que permitan la rendición de cuentas y la evaluación de los progresos⁴². Sus recomendaciones de acción están enfocadas en unos casos a prevenir la pobreza en general, es decir, a evitar que más personas se vean afectadas por ella, pero la mayor parte están enfocadas claramente a proteger a las personas que viven en la pobreza y promover que salgan de ella, única vía para evitar que se transmita de generación en generación⁴³.

Desde nuestro punto de vista, lo más valioso de este Documento es la concreción de los deberes de los Estados en relación a la garantía de cada uno de los derechos humanos amenazados por la pobreza. La debilidad es que no se le ha llegado a reconocer naturaleza jurídica vinculante, por lo que se asimila realmente a una declaración o recomendación. Esta debilidad se aprecia de modo específico en los Exámenes Periódicos Universales (EPU), en los que el CDH ni siquiera utiliza los Principios rectores como puntos de referencia inexcusable para la evaluación.

2.3. La pobreza en el Examen Periódico Universal del CDH

Lo más decepcionante de estos exámenes es que, constituyendo en teoría la pobreza la preocupación principal del CDH según asevera en sus propias resoluciones, apenas aparece en los informes presentados por los países y en las recomendaciones finales que se formulan tras la evaluación. Lo comprobamos, por ejemplo, en la atención prestada a la pobreza en el examen

⁴¹ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 99-102.

⁴² Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 103-107.

⁴³ Cf. *Principios rectores sobre la extrema pobreza*, cit., nn. 5 y 12.

realizado a España en 2020. El Informe presentado por España⁴⁴ apenas contenía referencias a la pobreza, limitándose a informar sobre el aumento del salario mínimo y de la ayuda por hijo a cargo. Más llamativo aún fue el Informe de la ACNUDH⁴⁵, en el que no se hacía referencia alguna a la pobreza, salvo de forma indirecta y aislada a la promoción de la educación, la salud y la vivienda. Sin embargo, el Resumen de las comunicaciones de las partes interesadas⁴⁶ recogía una impresión más realista de la situación de pobreza en España al manifestar preocupación por las dificultades de los jóvenes para acceder al trabajo, la crisis de la vivienda que afectaba especialmente a los más vulnerables, los altos niveles de pobreza infantil, la alta tasa de abandono escolar y el hecho de que “un alto porcentaje de la población gitana se encontraba en riesgo de pobreza”⁴⁷. A pesar de ello, de las 275 recomendaciones formuladas en el Informe del Grupo de Trabajo⁴⁸, sólo cuatro guardaban relación con la pobreza. El CDH aprobó el resultado del examen en julio de 2020, dando por concluido el proceso de evaluación⁴⁹. La impresión general del examen es que en España no había pobreza o, si la había, era tan escasa que no requería atención especial, algo que contradecía las manifestaciones del Relator Especial sobre la extrema pobreza tras su vista en enero-febrero de 2020. En su Informe⁵⁰ dejó constancia de una situación preocupante que resume así: “el país tiene una alta tasa de desempleo, una situación de desempleo juvenil crónico, una crisis de vivienda de enormes proporciones,

⁴⁴ Informe nacional A/HRC/WG.6/35/ESP/1, presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Distribuido el 12 de noviembre de 2019.

⁴⁵ Recopilación A/HRC/WG.6/35/ESP/2, sobre España. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Distribuido el 18 de noviembre de 2019.

⁴⁶ Resumen A/HRC/WG.6/35/ESP/3, de las comunicaciones de partes interesadas sobre España. Informe de la Oficina del ACNUDH. Distribuido el 18 de noviembre de 2019.

⁴⁷ Resumen de las comunicaciones, cit., n. 84.

⁴⁸ Informe A/HRC/44/7, del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. España. Aprobado el 24 de enero de 2020.

⁴⁹ Decisión A/HRC/DEC/44/101, de 16 de julio de 2020, Resultado del EPU: España.

⁵⁰ Documento A/HRC/44/40/Add.2, Visita a España. Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos. Distribuido el 20 de abril de 2020.

situaciones de gran pobreza muy extendidas, programas de protección social muy insuficientes”⁵¹.

El caso de España no es un caso aislado. Tomemos como ejemplo uno de los EPU más recientes, el de Venezuela, concluido en agosto de 2022 y del que nos ceñiremos a la pobreza, sin entrar en su situación política. La impresión que traslada el Informe de las autoridades venezolanas es que el país, además de estar comprometido con el respeto de los derechos humanos, ha reducido la pobreza estructural de los hogares hasta un 4,04%⁵², ofrece un servicio de salud universal y gratuito, cuenta con un Carnet de la Patria y un sistema de Misiones y Grandes Misiones que suponen el 80% de los ingresos de los hogares, cuida el sistema público de educación, entregó 3.7 millones de viviendas hasta 2021, cuenta con el programa CLAP para asegurar el acceso de todos a la alimentación, etc. Frente a estos datos, el Informe de la ACNUDH⁵³ es demoledor, reflejando la preocupación por “los bajos niveles de ingresos, ahorros y pensiones de los funcionarios públicos” (n. 46), “la falta de mantenimiento de las infraestructuras públicas y la grave falta de inversión en servicios esenciales” (n. 47), el deterioro de “los servicios públicos de electricidad, agua, gas, combustible y transporte” (n. 48), “la discriminación por motivos políticos en el acceso a la asistencia alimentaria y otros programas sociales” (n. 51), el deterioro del sistema de salud “por el éxodo de médicos y enfermeras, las condiciones insalubres y la grave escasez de equipos médicos básicos, suministros, medicamentos” (n. 52), el deterioro de la infraestructura educativa por “falta de mantenimiento y de acceso a servicios básicos” (n. 56), la falta de libertad y autonomía en las universidades (n. 58), etc. El resumen de las comunicaciones de las partes interesadas⁵⁴ muestra una

⁵¹ Informe del Relator Especial, cit., n. 4.

⁵² Informe nacional A/HRC/WG.6/40/VEN/1 presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del CDH, distribuido el 9 de noviembre de 2021, n. 66. El dato corresponde al año 2019.

⁵³ Recopilación A/HRC/WG.6/40/VEN/2 sobre la República Bolivariana de Venezuela. Informe de la ACNUDH, distribuido el 16 de noviembre de 2021.

⁵⁴ Resumen A/HRC/WG.6/40/VEN/3 de las comunicaciones de las partes interesadas sobre la República Bolivariana de Venezuela, distribuido el 1 de noviembre de 2021.

situación aún más grave con “una pérdida consecutiva de la capacidad adquisitiva del salario de los trabajadores y un deterioro en su calidad de vida” (n. 39), la insuficiencia de las pensiones (n. 40), el aumento de la pobreza extrema (n. 41), el sufrimiento de “una de las peores crisis alimentarias del planeta” (n. 43), el “déficit habitacional a nivel nacional” (n. 44), “el acceso intermitente y la mala calidad del agua” (n. 45), el “colapso del sistema público sanitario (...) [con] hospitales públicos que tenían la mayoría de los servicios fuera de funcionamiento, severas deficiencias de infraestructura, falta de medicinas y equipos, problemas con el agua y la electricidad, la falta de personal, problemas de accesibilidad o de asequibilidad” (n. 46), el “deterioro en la calidad de la educación” (n. 53), “una política gubernamental para generar insuficiencia presupuestaria en las universidades públicas autónomas, lo que había afectado la calidad de la educación superior, la capacidad de inversión en infraestructura, al salario digno de los profesores e incidido en el abandono estudiantil” (n. 55), etc.

El debate que se recoge en el Informe del Grupo de Trabajo⁵⁵ da la impresión de que se trata de un Estado fallido, con fuertes reproches entre las partes. Lo que más llama la atención es que de las 348 recomendaciones formuladas, sólo 11 están relacionadas de forma directa con la pobreza; otras lo están de forma indirecta al referirse a la protección social, la salud, la educación, los alimentos y la vivienda. Es cierto que la Comunicación final⁵⁶ enviada por la ACNUDH insta al Estado evaluado a mejorar en los derechos a un nivel de vida adecuado, a la salud y a la educación, pero como si fueran de segunda categoría en comparación con los derechos civiles y políticos. No desconocemos la grave situación política de Venezuela y las vulneraciones de derechos que sufre la población, pero también los derechos económicos, sociales y culturales son indispensables para asegurar la dignidad, hecho que debería llevar

⁵⁵ Informe A/HRC/50/8, del Grupo de Trabajo sobre el EPU de la República Bolivariana de Venezuela, distribuido el 11 de abril de 2022.

⁵⁶ Comunicación final de la ACNUDH a las autoridades venezolanas, de 24 de agosto de 2022.

al CDH a ser más explícito al exigir el cumplimiento de las obligaciones que imponen los Instrumentos internacionales.

3. El Consejo Económico y Social y la pobreza

Le corresponde desde su creación en 1945 coordinar la labor económica y social de NU, incluida la desarrollada por los organismos especializados que integran el sistema. Todas las cuestiones de su competencia, según la Carta de las NU, guardan relación con las dimensiones de la pobreza, ya que todas sus competencias son de “carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y asuntos relacionados” (art. 62).

Aunque el ECOSOC apoyó y colaboró en la formulación de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza, no fue hasta la aprobación de la Agenda 2030 cuando se produjo una implicación *directa* en la erradicación de la pobreza, de ahí que comencemos el análisis a partir de este hecho. Su primera resolución de incidencia directa sobre la pobreza vio la luz en 2016⁵⁷, convirtiéndose en tema prioritario del ciclo normativo y de examen de 2017/18 las “Estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos”⁵⁸. Este fue el título de la resolución aprobada en 2018 por el ECOSOC⁵⁹ sobre la pobreza, en cuya introducción subraya que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, y del hambre es un imperativo ético, social, político, ambiental y económico de toda la humanidad”⁶⁰. Con “formas y dimensiones” se refiere a lo largo del

⁵⁷ Resolución E/RES/2016/6 del ECOSOC, Organización y métodos de trabajo futuros de la Comisión de Desarrollo Social, de 2 de junio de 2016.

⁵⁸ Resolución E/RES/2016/6 del ECOSOC, cit., n. 6.

⁵⁹ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, Estrategias de erradicación de la pobreza para lograr el desarrollo sostenible para todos, de 17 de abril de 2018.

⁶⁰ Resolución E/RES/2018/5, cit., p. 3.

texto al derecho al trabajo decente⁶¹, a la educación de calidad⁶², a la salud⁶³, a una protección social que comprendan la seguridad social básica⁶⁴, etc.

En esta resolución se reconoce el papel esencial que desempeña la familia en la lucha contra la pobreza, de ahí “la importancia de la inversión en políticas y programas orientados a la familia en esferas como la educación, la capacitación, el trabajo decente, el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, la atención médica, los servicios sociales, las relaciones y la solidaridad intergeneracionales y las transferencias de efectivo para familias vulnerables, a fin de reducir la pobreza”⁶⁵. Junto a la familia, destaca la especial atención que merecen quienes sufren en mayor medida la pobreza, como son las personas con discapacidad, las niñas y mujeres, los mayores de edad, etc.⁶⁶ Termina la resolución poniendo de relieve “la importante labor del sistema de las Naciones Unidas en la prestación de apoyo a las formas multidimensionales de medir y evaluar la pobreza”⁶⁷, labor que se aprecia de forma efectiva a lo largo de los últimos años en la colaboración de algunos organismos y Comisiones regionales de NU.

En cuanto a las Comisiones regionales que coordina el ECOSOC, podemos constatar la diferente colaboración de éstas en las distintas zonas geográficas y entre los organismos autónomos que integran el sistema de NU. Destaca el papel desempeñado por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) y por la Comisión Económica para América Latina y

⁶¹ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., n. 8. En n. 11 insta a los Estados “a establecer políticas laborales activas a fin de proporcionar un trabajo decente a las personas que viven en la pobreza”.

⁶² Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., n. 12.

⁶³ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., n. 15.

⁶⁴ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., n. 18.

⁶⁵ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., n. 35. Por esta razón invita a los Estados a que “inviertan en una variedad de políticas y programas orientados a la familia, como un medio importante, entre otras cosas, para luchar contra la pobreza, la exclusión social y la desigualdad, promover el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar y la igualdad de géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, y fomentar la integración social y la solidaridad intergeneracional” (n. 36).

⁶⁶ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., nn. 38-40.

⁶⁷ Resolución E/RES/2018/5 del ECOSOC, cit., n. 55.

el Caribe (CEPAL), únicas Comisiones regionales integradas en la Red de Pobreza Multidimensional (MPPN-Multidimensional Poverty Peer Network) y en la intensa colaboración de numerosos Estados de sus respectivas zonas geográficas con la OPHI en la medición de la pobreza multidimensional. Curiosamente, la Comisión Económica para Europa (CEPE, en inglés UNECE) incluye en sus publicaciones referencias a los análisis de la pobreza multidimensional, pero no se caracteriza por una implicación directa en este terreno⁶⁸, quizás por considerar que la incidencia de la pobreza en la zona geográfica europea, aun cuando debe ser tenida en consideración, no constituye un problema tan prioritario como en otras zonas⁶⁹. Por otras razones, tampoco la Comisión Económica para África (CEPA, en inglés UNECA) se ha implicado de forma directa en la medición de la pobreza multidimensional, aunque trabaja con todas las dimensiones esenciales al analizar la cuestión⁷⁰. La CEPAL es la Comisión regional más participativa e implicada en la medición de la pobreza multidimensional desde 2010, año en el que colaboró con UNICEF en el análisis de las dimensiones de pobreza, además de la monetaria, de gran incidencia en la población infantil⁷¹. Tres años más tarde dedicó a la pobreza multidimensional dos capítulos de su informe sobre el panorama social de América Latina⁷², y desde entonces ha sido una constante en sus

⁶⁸ Por ejemplo, en UNECE, *Guide on Poverty Measurement*. United Nations, New York and Geneva, 2017, pp. 123-163, recoge numerosas referencias a estudios e índices de pobreza multidimensional ya elaborados, pero, sin implicarse, se limita a recomendar a los Estados de su zona geográfica que elaboren su propio índice o apliquen el índice global elaborado por PNUD y OPHI para cada año.

⁶⁹ UNECE, *Halfway to 2030: How many targets will be achieved in the UNECE region? Snapshot and insights in 2022*. UNECE, Geneva, 2022; UNECE, *Is the UNECE region on track for 2030? Assessment, stories and insights*. UNECE, Geneva, 2021.

⁷⁰ Vid., por ejemplo, UNECA, *2020 Africa Sustainable Development Report. Towards Recovery and Sustainable Development in the Decade of Action*. UNECA et al., New York, 2022; UNECA, *The poverty and inequality nexus in Africa*. UNECA, Addis Abeba, 2020.

⁷¹ CEPAL-UNICEF, *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe (LC/R.2168)*. CEPAL, Santiago, 2010.

⁷² CEPAL, *Panorama Social de América Latina 2013 (LC/G.2580-P)*. CEPAL, Santiago, 2013.

publicaciones⁷³. Durante todos estos años ha dado acogida en ellas a numerosos estudios sobre la pobreza multidimensional y a las aportaciones de investigadores en este campo⁷⁴.

Aunque ninguna de estas colaboraciones puede ser atribuida al ECOSOC, podemos reconocerle, como coordinador de las Comisiones, la labor de aliento para que continúen avanzando en esta línea de colaboración en la erradicación de la pobreza.

4. La pobreza en la Asamblea General de Naciones Unidas

Desde 1992, sus resoluciones (en el marco de los Decenios para la erradicación de la pobreza y las relativas a los derechos humanos y la extrema pobreza) han recogido la imperiosa necesidad de erradicar la pobreza por ser uno de los problemas más graves para la humanidad. Lo más destacable de todas ellas es la deriva desde un plano estrictamente monetario a otro multidimensional, advertido de forma clara a partir de 2015 tras la aprobación por la AG de la Agenda 2030⁷⁵, cuyos ODS pueden ser identificados o relacionados en gran medida con las dimensiones de la pobreza⁷⁶.

⁷³ Por ejemplo, CEPAL, “Análisis Multidimensional de la pobreza”, en Bielschowsky, R. y M. Torres (comps.), *Desarrollo e igualdad: el pensamiento de la CEPAL en su séptimo decenio*. Colección 70 años, N° 1 (LC/PUB.2018/7-P), CEPAL, Santiago, 2018, Capítulo IV, pp. 205-232; CEPAL.

⁷⁴ Por ejemplo, Espíndola, E., y otros, *Medición multidimensional de la pobreza infantil. Una revisión de sus principales componentes teóricos, metodológicos y estadísticos*. CEPAL/UNICEF, Santiago, 2017; Espinoza, J., López, J., “Nicaragua: evolución de la pobreza multidimensional, 2001-2009”, *Revista de la CEPAL* n° 121, abril de 2017, pp. 31-53; Santos, M.E. “Desafíos en el diseño de medidas de pobreza multidimensional”. *Serie Estudios Estadísticos* n° 100. CEPAL, Santiago, 2019; etc.

⁷⁵ Resolución A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

⁷⁶ Junto a ella deberíamos destacar la Resolución A/RES/69/313, de 27 de julio de 2015, Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. En esta Agenda, cuyos compromisos continúan renovándose todos los años, figuran como cuestiones prioritarias la protección social (n. 12), la nutrición (n. 13), la educación, en especial de quienes viven en la pobreza (n. 78), el apoyo al comercio internacional para erradicar la pobreza (n. 79), etc.

El Preámbulo de la Agenda 2030 afirma que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo”, razón por la que los Estados están “decididos a poner fin a la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones, y a velar por que todos los seres humanos puedan realizar su potencial con dignidad e igualdad”⁷⁷. Palabras similares se recogen en los primeros párrafos de la propia Declaración, en la que se acepta el desafío de “poner fin a la pobreza y el hambre en todo el mundo de aquí a 2030”⁷⁸, y se concreta la aspiración de lograr “un mundo sin pobreza, hambre, enfermedades ni privaciones, donde todas las formas de vida puedan prosperar; un mundo sin temor ni violencia; un mundo en el que la alfabetización sea universal, con acceso equitativo y generalizado a una educación de calidad en todos los niveles, a la atención sanitaria y la protección social, y donde esté garantizado el bienestar físico, mental y social; un mundo en el que reafirmemos nuestros compromisos sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento, donde haya mejor higiene y los alimentos sean suficientes, inocuos, asequibles y nutritivos; un mundo cuyos hábitats humanos sean seguros, resilientes y sostenibles y donde haya acceso universal a un suministro de energía asequible, fiable y sostenible”⁷⁹.

No resulta extraño, por tanto, que el primer ODS señale como prioridades “la erradicación de la pobreza, la salud, la educación y la seguridad

⁷⁷ Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030..., cit., preámbulo.

⁷⁸ Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030..., cit., n. 3. Reitera el compromiso en n. 24.

⁷⁹ Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030..., cit., n. 7. Completa este compromiso en el n. 8 al afirmar que “Aspiramos a un mundo en el que sea universal el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas, el estado de derecho, la justicia, la igualdad y la no discriminación; donde se respeten las razas, el origen étnico y la diversidad cultural y en el que exista igualdad de oportunidades para que pueda realizarse plenamente el potencial humano y para contribuir a una prosperidad compartida; un mundo que invierta en su infancia y donde todos los niños crezcan libres de la violencia y la explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos jurídicos, sociales y económicos que impiden su empoderamiento; un mundo justo, equitativo, tolerante, abierto y socialmente inclusivo en el que se atiendan las necesidades de los más vulnerables”.

alimentaria y la nutrición”⁸⁰. La diferencia más notoria respecto a otras resoluciones anteriores sobre la pobreza es su, en principio, nivel de compromiso: “Estamos resueltos a construir un futuro mejor para todos, incluidos los millones de personas que se han visto privadas de la oportunidad de llevar una vida decente, digna y plena y de realizar todo su potencial humano. Tal vez seamos la primera generación que consiga poner fin a la pobreza”⁸¹.

Así, pues, el primer ODS está enfocado directamente a erradicar la pobreza con el título “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, con la meta de erradicar en 2030 la pobreza extrema (estimada entonces en vivir con menos de 1,25 dólares/día, elevada en la actualidad a 1,90 dólares), reducir a la mitad la situación de pobreza en sus otras dimensiones (no monetarias), implementar sistemas eficientes de protección social, lograr la igualdad de derechos (en el acceso a recursos económicos, servicios básicos, propiedad, herencia, recursos naturales, tecnológicos y financieros) y reducir la vulnerabilidad de los pobres ante las crisis económicas, sociales y ambientales. El resto de ODS guarda relación en su mayor parte con la pobreza multidimensional. Así, el ODS 2 está enfocado a lograr una alimentación adecuada y propone como objetivo “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición”. El ODS 3, enfocado a la dimensión de la salud, propone “Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades”. El ODS 4, enfocado a la dimensión de la educación, persigue “Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos”. Los ODS 6 y 7, relacionados con la dimensión del nivel adecuado de vida, proponen respectivamente “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos” y “Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos”. Los ODS 8 y 10, relacionados con las dimensiones del ingreso económico y condiciones laborales, proponen respectivamente “Promover el crecimiento económico sostenido,

⁸⁰ Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030..., cit., n. 17.

⁸¹ Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030..., cit., n. 50.

inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” y “Reducir la desigualdad en los países y entre ellos” en la materia citada. El ODS 11, relacionado con las dimensiones del entorno y servicios básicos, propone “Lograr que las ciudades y asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”.

Podemos afirmar con rotundidad que es la resolución con mayor impacto hasta ahora en la lucha contra la pobreza, puesto que tanto los organismos de NU como los Estados han realizado un esfuerzo considerable en la difusión de los ODS, así como en la aprobación de políticas internacionales y nacionales enfocadas a su logro. Contiene además la advertencia a los Estados de que, a pesar de que gozan de libertad para afrontar los retos marcados de acuerdo con sus circunstancias y cultura, los modos y estrategias para alcanzarlos serán objeto de seguimiento a fin de constatar que respetan las normas y compromisos adquiridos⁸².

4.1. Resoluciones sobre los derechos humanos y la extrema pobreza

Las resoluciones de la AG sobre “Los derechos humanos y la extrema pobreza” deberían haber marcado los fundamentos de la acción dentro del sistema de NU en atención a los riesgos que supone la situación de pobreza para el ejercicio de los derechos humanos, pero no lo han hecho. Comenzaremos el análisis con la resolución de 2012⁸³ porque fue con ella con la que la AG “toma nota con aprecio” de la aprobación de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza, instando a los Estados a tenerlos en cuenta “en la formulación y aplicación de sus políticas y medidas relacionadas con las personas afectadas por la extrema pobreza”⁸⁴. Desde entonces, se han aprobado tres

⁸² “Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, pero siempre de manera compatible con las normas y compromisos internacionales pertinentes”. Resolución Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030..., cit., n. 63.

⁸³ Resolución A/RES/67/164, de 20 de diciembre de 2012, Los derechos humanos y la extrema pobreza.

⁸⁴ Resolución A/RES/67/164, cit., nn. 17 y 18 respectivamente.

resoluciones más con el mismo título (2014, 2018 y 2020), cuyos contenidos son muy similares, aunque incorporan matices o datos actualizados con el paso de los años.

La resolución de 2012 ponía de manifiesto la profunda preocupación por la persistencia de la extrema pobreza en todo el mundo. Para la AG, “la extrema pobreza y la exclusión social vulneran la dignidad humana” (n. 1) e “impide el disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos” (n. 4). Pero, curiosamente, no señaló las múltiples dimensiones de la pobreza ni los derechos más afectados, haciendo mención únicamente de la necesidad esencial de “contar con sistemas de protección social que encaren y reduzcan las desigualdades y la exclusión social” (n. 9) y “la función indispensable de la educación, tanto académica como no académica, en el logro de la erradicación de la pobreza” (n. 14).

Poco aportó la resolución de 2014⁸⁵ respecto de la anterior. Señalaba la pobreza como “el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad” (n. 11), afectando de modo especial a la mujer. Aunque en su introducción se refería la necesidad de afrontar “las causas y consecuencias pluridimensionales de la extrema pobreza”, en el cuerpo del documento sólo hacía referencia a la necesidad de promover “el acceso universal a los servicios sociales” (n. 12) y la educación (n. 17).

La resolución de 2018⁸⁶ reconocía en su introducción que “1.600 millones de personas siguen viviendo en la pobreza multidimensional”, citando como grupos más vulnerables “las mujeres, las niñas y los niños, la juventud, los pueblos indígenas, las comunidades locales, las personas de edad, las personas con discapacidad, la población migrante, refugiada y desplazada, las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas y las personas afrodescendientes” y exigiendo la adopción de políticas nacionales e internacionales “que corrijan las desigualdades existentes en la

⁸⁵ Resolución A/RES/69/183, de 18 de diciembre de 2014, Los derechos humanos y la extrema pobreza.

⁸⁶ Resolución A/RES/73/163, de 17 de diciembre de 2018, Los derechos humanos y la extrema pobreza.

distribución de los servicios, los recursos y la infraestructura, así como en el acceso a la alimentación, la atención sanitaria, la educación y el trabajo decente”. En el cuerpo del documento, además de recordar que “la extrema pobreza, las desigualdades profundas y la exclusión vulneran la dignidad humana” (n. 1), instaba a promover “el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social” (n. 9) y “la educación de calidad” (n. 15). E insistía en el aprecio hacia los Principios Rectores sobre la extrema pobreza (n. 18), aunque no instaba a los Estados a ponerlos en primer plano en sus políticas para su erradicación.

Lo más significativo de la última resolución, de 2020⁸⁷, es la referencia en su introducción a los efectos devastadores de la COVID-19 sobre el disfrute de los derechos humanos, pero todo lo demás es un calco de la resolución anterior. La impresión es que la Asamblea tenía que pronunciarse de nuevo sobre la pobreza y lo hizo con esta resolución, más como cumplimiento de un trámite burocrático que como una obligación de evaluar los progresos y proponer compromisos para erradicarla.

El balance que podemos hacer de estas resoluciones es muy pobre. Todas señalan de forma clara la pobreza como el problema más grave de la humanidad, pero ni enumeran los derechos humanos más afectados por ella ni las dimensiones más relevantes de ésta, ni proponen medidas a implementar por los Estados acomodadas a sus territorios según las circunstancias propias.

4.2. Resoluciones del Segundo y Tercer Decenio para la erradicación de la pobreza

Analizaremos en este apartado las resoluciones aprobadas desde 2014 hasta la actualidad, cuatro de ellas enmarcadas en el Segundo Decenio (2008-2017) y otras cuatro en el Tercer Decenio (2018-2027). Hemos seleccionado la resolución de 2014⁸⁸ como punto de partida porque, al ser la que precede a

⁸⁷ Resolución A/RES/75/175, de 16 de diciembre de 2020, Los derechos humanos y la extrema pobreza.

⁸⁸ Resolución A/RES/69/234, de 19 de diciembre de 2014, Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017).

la aprobación de la Agenda 2030, nos puede servir de punto de referencia para observar la influencia del ODS 1 en las resoluciones posteriores. La Asamblea afirmaba en ella que “la erradicación de la pobreza es el mayor problema que afronta el mundo en la actualidad” (n. 3), al que se debía “asignar la máxima prioridad” (nn. 6, 9 y 37) en la agenda de NU para ponerle fin, “así como los esfuerzos por reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones” (n. 21). Sobre estas dimensiones, tan sólo se detiene en exhortar a los Estados a “ampliar el acceso a una educación de calidad, la atención de la salud y la protección social” (n. 34) y “poner en práctica sistemas y medidas de protección social para todos que sean apropiados para cada país, estableciendo niveles mínimos, y lograr una amplia cobertura de los pobres y los vulnerables” (n. 31). Quizás en respuesta a dos de los principios rectores sobre la extrema pobreza, destacaba la necesidad “promover el empoderamiento de los pobres y las personas en situación vulnerable” (n. 30) a fin de facilitarles la participación en las decisiones que les afectaran. La resolución de 2015⁸⁹ es prácticamente una copia de la anterior, salvo que menciona en ella de forma explícita los ODS, aunque sin dedicarle una especial atención, como hubiera sido deseable.

En la resolución de 2016⁹⁰ se aprecian algunos matices, aunque no grandes cambios. Expresaba en su introducción la profunda preocupación por la feminización de la pobreza, y lamentaba los escasos logros a pesar de los años transcurridos desde que NU incluyera la lucha contra la pobreza como objetivo prioritario. Reiterando que la pobreza era “el mayor desafío a que se enfrenta el mundo en la actualidad” (n. 3), insistía en “la necesidad de asignar la máxima prioridad en la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo a

⁸⁹ Resolución A/RES/70/218, de 22 de diciembre de 2015, Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017).

⁹⁰ Resolución A/RES/71/241, de 21 de diciembre de 2016, Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017).

la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones” (n. 6)⁹¹. Sin embargo, obviaba de nuevo enumerar las dimensiones a las que se debía prestar especial atención, limitándose a citar de forma dispersa la alimentación y seguridad alimentaria (n. 24), el desempleo y el trabajo decente (n. 33), la calidad de la educación (n. 35) y los niveles mínimos de protección social (n. 37).

La última resolución del Segundo Decenio fue aprobada en diciembre de 2017⁹², copia prácticamente de su precedente. Proclama el comienzo del Tercer Decenio para la Erradicación de la Pobreza (n. 4) y realiza un breve balance, no muy alentador, del decenio concluido. Si bien la AG se alegra de que la labor realizada desde 1990 por el sistema de NU ha servido para que 1.000 millones de personas abandonaran la extrema pobreza (n. 11), se lamenta de que 1.600 millones vivan aún pobreza multidimensional, cifra “inaceptablemente” elevada y “motivo de grave preocupación” (n. 12).

En la primera resolución del Tercer Decenio⁹³ reconoce el carácter multidimensional de la pobreza e insiste en su erradicación como “un imperativo ético, social, político, ambiental y económico de toda la humanidad”, de ahí que apruebe como tema del Tercer Decenio “Acelerar las acciones mundiales para un mundo sin pobreza” (n. 47). Lo más destacable es que los ODS cobran en ella un papel más relevante al señalar que todos ellos persiguen como objetivo general la erradicación de la pobreza⁹⁴, pero el contenido de la resolución es muy similar a lo ya afirmado en las resoluciones anteriores.

⁹¹ En el n. 9 “*Exhorta* a la comunidad internacional, incluidos los Estados Miembros, a que siga asignando la máxima prioridad a la erradicación de la pobreza”.

⁹² Resolución A/RES/72/233, de 20 de diciembre de 2017, Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017).

⁹³ Resolución A/RES/73/246, de 20 de diciembre de 2018, Actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027).

⁹⁴ En concreto, afirma en n. 5 que “la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, para todas las personas y en todo el mundo es el mayor desafío a que se enfrenta el mundo en la actualidad y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible, así como un objetivo general de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Cf., en el mismo sentido, n. 47.

En la resolución de 2019⁹⁵ la Asamblea manifiesta su preocupación por los escasos progresos en la reducción de las dimensiones de la pobreza no relacionadas con los ingresos, como la alimentación adecuada, la educación de calidad, el empleo decente, etc., aunque reafirma su determinación para “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus formas y dimensiones” (n. 5). Concluía que, “si bien la protección social ha resultado eficaz para reducir la pobreza y la desigualdad, incluidos los programas de protección social sin aportación y las transferencias en efectivo, la cobertura sigue siendo extremadamente baja en los países con las tasas de pobreza más elevadas” (n. 16).

La resolución de 2020⁹⁶ aportaba como novedad, respecto a las anteriores, las referencias a los efectos de la COVID-19 sobre las personas en situación de pobreza, agravando los riesgos en seguridad alimentaria, salud, bienestar humano, etc., con “efectos devastadores en las vidas y los medios de subsistencia”. Entre sus preocupaciones destacan el aumento del desempleo (n. 14), la falta de escolarización por el cierre de los centros (n. 15), la escasa protección social, que “sigue siendo extremadamente baja en los países con las tasas de pobreza más elevadas” (n. 17) y, evidentemente, la salud. Lo más relevante puede ser que destaca “la importancia de utilizar indicadores multidimensionales y desarrollar formas transparentes de medir los progresos” (n. 21), única vía para afrontar las situaciones de pobreza con mayor realismo.

La última resolución, de diciembre de 2021⁹⁷, aunque reproduce párrafos literales de la anterior, apela a la necesidad de una transformación estructural que afronte la pobreza: creación de empleo decente, fomento de unas infraestructuras asequibles a todos que permitan el desarrollo económico y bienestar

⁹⁵ Resolución A/RES/74/234, de 19 de diciembre de 2019, Actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027).

⁹⁶ Resolución A/RES/75/230, de 21 de diciembre de 2020, Actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027).

⁹⁷ Resolución A/RES/76/218, de 17 de diciembre de 2021, Actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027).

humano, acceso a la energía, a los servicios financieros, a la educación de calidad, a una cobertura sanitaria universal, a la provisión de viviendas asequibles y seguras, a la seguridad alimentaria, a unos mínimos de protección social, a unos entornos adaptados al cambio climático, etc., poniendo especial empeño en el logro de la igualdad de la mujer y de los más vulnerables (n. 9). En los párrafos siguientes insiste en la necesidad urgente de adoptar medidas, entre otras, contra el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria (n. 11), que fomenten el empleo decente y que “pongan fin al trabajo infantil y forzoso, en particular en la agricultura y las zonas rurales” (n. 14), que mejoren los sistemas tributarios y el acceso a los servicios financieros (n. 17), que mejoren el acceso a la salud y a la educación (n. 18), que pongan en práctica sistemas y medidas de protección social para todos, “prestando especial atención a las mujeres, los niños, las personas de edad, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad” (n. 19). Al igual que la anterior, insiste en la necesidad de utilizar indicadores multidimensionales que permitan evaluar los progresos (n. 22).

4.3. Resoluciones sobre pobreza rural

La evidencia de que la pobreza afecta en mayor medida a las zonas rurales llevó a la AG a iniciar en 2018 su análisis particular. Desde entonces ha aprobado cuatro resoluciones en las que se aprecia gran similitud no sólo entre ellas, sino también con las anteriormente comentadas, aunque incorporan matices y elementos propios de las zonas rurales.

Afirma la Asamblea en la introducción de la resolución de 2018⁹⁸ que, de todas las personas que viven en situación de pobreza, el 80% vive en zonas rurales. Detalla las carencias de estas zonas que abocan a la pobreza multidimensional, como “un acceso limitado a los recursos productivos, los servicios básicos de salud, educación y protección social, la infraestructura básica, como carreteras, agua y electricidad, y oportunidades de empleo no agrícola,

⁹⁸ Resolución A/RES/73/244, de 20 de diciembre de 2018, Erradicación de la pobreza rural en pro de la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

y están expuestas a los efectos de los desastres naturales (...) y a los efectos adversos del cambio climático” (n. 3). Una de las mayores preocupaciones que precisa intervención urgente es la situación de la mujer rural, que, a pesar de asumir un papel fundamental en el desarrollo económico-social, sufre en mayor medida los efectos de la pobreza (nn. 4 y 7), haciendo necesario elaborar políticas con perspectivas de género que combatan la feminización de la pobreza. Los problemas más graves son la escasez de empleo (n. 6), que origina intensos flujos de personas a zonas urbanas con abandono de sus mayores, la carencia de acceso a los servicios financieros (n. 8) y de infraestructuras adecuadas, “especialmente en carreteras, abastecimiento de agua, saneamiento y electricidad” (n. 9), el difícil acceso a tecnologías que permitan el crecimiento de la producción (n. 11) y la brecha digital (n. 14) que sufren las zonas rurales.

La resolución de 2019⁹⁹, continuista de la anterior, reproduce gran parte del texto de forma casi idéntica en relación a la educación, la salud, la protección social, las infraestructuras, etc., centrándose de forma específica en la falta de empleo para los jóvenes que los aboca a abandonar las zonas rurales (n. 8), de ahí que aliente a los Estados y organismos internacionales a elaborar “programas para fomentar la creación de trabajo decente en las zonas rurales y aumentar la inversión en actividades agrícolas y otras actividades no agrícolas conexas, especialmente para la juventud” (n. 10). El problema de fondo, manifestado en numerosas resoluciones sobre la familia, es que, al abandonar los jóvenes estas zonas, se perjudica la solidaridad intergeneracional y cada vez son más las personas mayores que pierden el contacto con sus descendientes y la posibilidad de ser cuidados por ellos¹⁰⁰. Cuando se deterioran las aptitudes de los mayores para continuar con la agricultura y la ganadería,

⁹⁹ Resolución A/RES/74/237, de 19 de diciembre de 2019, Erradicar la pobreza rural a fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹⁰⁰ Vid., por ejemplo, Resolución A/RES/72/145, de 19 de diciembre de 2017, Seguimiento del vigésimo aniversario del Año Internacional de la Familia y necesidades futuras, n. 5, y Resolución A/RES/75/153, de 16 de diciembre de 2020, Seguimiento del 20º aniversario del Año Internacional de la Familia y necesidades futuras, nn. 3 y 7.

fuente de sus ingresos, aumenta el riesgo de incurrir en una situación de pobreza por carecer de otros medios para su sostenimiento.

La siguiente resolución, de 2020¹⁰¹, tiene en consideración los efectos de la COVID-19 en zonas rurales, donde casi la mitad de la población (el 46%) ya vive en pobreza. Lo más destacable es el énfasis que pone en la necesidad de avanzar en la conectividad digital de las zonas rurales para superar las dificultades derivadas de la pandemia respecto al trabajo decente, el acceso a servicios públicos, sistemas fiables y adecuados de protección social, el comercio electrónico, el sector tecnofinanciero, la construcción de infraestructura digital para mantener las cadenas de suministro alimentario y agrícola, etc. (n. 8).

La última resolución, de diciembre de 2021¹⁰², aporta escasas novedades. Utiliza párrafos idénticos de otras resoluciones sobre la pobreza en general que ni siquiera ha adaptado a la pobreza rural. Se puede citar como novedoso el reconocimiento de que “para erradicar la pobreza en las zonas rurales es indispensable transformar y reforzar los sistemas alimentarios y que seguirá siendo importante garantizar la existencia de unos mercados justos que permitan a los pequeños agricultores y agricultores familiares participar en los sistemas” (n. 9). Todo lo demás ya está contenido en las resoluciones anteriores.

4.4. Resoluciones sobre pobreza y turismo sostenible

El desarrollo sostenible y cuidado de la naturaleza, que figuraba entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000), sirvió de fundamento para establecer una relación entre el turismo, como motor de desarrollo económico, y el respeto medioambiental en las zonas más afectadas por la pobreza. El objetivo era fomentar la actividad turística respetuosa hacia entornos naturales atractivos con el fin de promover el crecimiento económico y afrontar la

¹⁰¹ Resolución A/RES/75/232, de 21 de diciembre de 2020, Erradicar la pobreza rural a fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

¹⁰² Resolución A/RES/76/219, de 17 de diciembre de 2021, Erradicar la pobreza rural a fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

pobreza de la población en tales entornos¹⁰³. Desde 2010, la AG ha venido aprobando regularmente resoluciones enfocadas a este doble objetivo, todas muy similares. La resolución de 2014¹⁰⁴ puso de relieve lo afirmado anteriormente al reconocer “que el turismo sostenible, incluido el ecoturismo, es un importante motor del crecimiento económico sostenible y la creación de empleos decentes, puede tener efectos positivos en la generación de ingresos y la educación y, en consecuencia, en la lucha contra la pobreza y el hambre” (n. 2), constituyendo un medio idóneo “para reducir la pobreza al mejorar los medios de subsistencia de las personas en las comunidades locales y para generar recursos” (n. 3), razón por la que alentaba a los Estados a promoverlo en sus territorios como instrumento de apoyo en la lucha contra la pobreza (n. 9).

La resolución de 2016¹⁰⁵ reiteró el contenido de la anterior, introduciendo sugerencias complementarias. Reconocía este tipo de turismo podía crear empleos decentes para todos, “independientemente de la edad, el sexo, la discapacidad, la raza, la etnia, el origen, la religión o la situación económica u otra condición, y por ende en la lucha contra la pobreza y el hambre” (n. 2). Recomendaba a los Estados facilitar a los grupos vulnerables su gestión con ayudas para la creación de empresas o cooperativas y acceso a la financiación

¹⁰³ En 2015 se recogería en la Agenda 2030 este doble fin en la meta 8.9 del ODS 8, que propone “De aquí a 2030, elaborar y poner en práctica políticas encaminadas a promover un turismo sostenible que cree puestos de trabajo y promueva la cultura y los productos locales”.

¹⁰⁴ Resolución A/RES/69/233, de 19 de diciembre de 2014, Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Previamente se habían aprobado la Resolución A/RES/65/173, de 20 de diciembre de 2010, Promoción del ecoturismo para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente; Resolución A/RES/67/223, de 21 de diciembre de 2012, Promoción del ecoturismo para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente. Se han aprobado otras para ámbitos geográficos concretos, como la Resolución A/RES/74/211, de 19 de diciembre de 2019, Turismo sostenible y desarrollo sostenible en Centroamérica, y la Resolución A/RES/74/214, de 19 de diciembre de 2019, Turismo sostenible y desarrollo sostenible en Asia Central.

¹⁰⁵ Resolución A/RES/71/240, de 21 de diciembre de 2016, Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente.

(n. 15). La resolución de 2018¹⁰⁶ es prácticamente una repetición de la anterior, aunque introduce referencias a nuevas acciones que se pueden emprender según las diversas regiones geográficas o sectores.

La más reciente, la resolución de 2020¹⁰⁷, es la más extensa y la que entra en mayores detalles, reconociendo las posibles y deseadas aportaciones del ecoturismo. Los efectos negativos de la COVID-19 sobre los grupos más vulnerables de las zonas más afectadas por la pandemia hacían más recomendable el ecoturismo como instrumento para luchar contra la pobreza, en concreto, para fomentar la creación de empleo y la educación (n. 2), mejorar los medios de subsistencia en las comunidades locales (n. 3) y el bienestar de los pueblos indígenas (n. 5)¹⁰⁸, de las mujeres y jóvenes (n. 6), promover la inclusión financiera y formalización laboral (n. 12), desarrollar infraestructuras turísticas que beneficien a todos (n. 13), etc.

5. Críticas del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

Los Informes del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (REEP)¹⁰⁹ muestran una independencia y distanciamiento de lo que

¹⁰⁶ Resolución A/RES/73/245, de 20 de diciembre de 2018, Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente.

¹⁰⁷ Resolución A/RES/75/229, de 21 de diciembre de 2020, Promoción del turismo sostenible, incluido el ecoturismo, para la erradicación de la pobreza y la protección del medio ambiente.

¹⁰⁸ “Las culturas, las tradiciones y los conocimientos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en todos sus aspectos, deben considerarse, respetarse y promoverse plenamente, según proceda, en la formulación de políticas de turismo sostenible” (n. 20).

¹⁰⁹ Para centrarnos en la actualidad, hemos acotado el estudio a los diez últimos informes (2017-2021) elevados a la AG y al CDH tras la aprobación de la Agenda 2030. Tendremos, pues, en consideración el Informe A/72/502, “La extrema pobreza y los derechos humanos”, distribuido el 4 de octubre de 2017, el Informe A/HRC/35/26, distribuido el 22 de marzo de 2017, el Informe A/73/396, “La extrema pobreza y los derechos humanos”, distribuido el 26 de septiembre de 2018, el Informe A/HRC/38/33, distribuido el 8 de mayo de 2018, el Informe A/74/493, distribuido el 11 de octubre de 2019, el Informe A/HRC/41/39, “El cambio climático y la pobreza”, distribuido el 17 de julio de 2019, el Informe A/75/181/Rev.1, “La ‘transición justa’ en la recuperación económica: la erradicación de la pobreza dentro de los

podríamos llamar posturas oficialistas de NU, acercándose al problema de la pobreza desde una óptica más realista y comprometida y criticado en ocasiones el propio sistema en aquellos aspectos que considera enfocados de forma defectuosa. La discrepancia de fondo más importante está, quizás, en la propia concepción de la pobreza. Mientras que la mayor parte de órganos, programas y fondos de NU continúan reconociendo validez preferente a los umbrales de ingresos establecidos por el Banco Mundial (1,90 dólares/día para la extrema pobreza y 3,20 dólares/día para la moderada), el REEP considera estos datos engañosos como referencia, pues, incluso con ingresos superiores a los fijados, las condiciones de vida pueden ser extremadamente indignas, con privación de derechos elementales (alimentación, salud, educación, vivienda, etc.) que aboca a perpetuar la pobreza de generación en generación. No sólo es pobre en extremo quien carece de ingresos o recursos materiales mínimos para *mantenerse* con vida, sino también quienes apenas logran subsistir privados de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos que corresponden a todo ser humano, y que son los que garantizan a la persona la posibilidad de crecer y desarrollarse con la dignidad que le es inherente¹¹⁰.

Un segundo aspecto destacable en los Informes del REEP es su originalidad, diversidad, fundamentación y carácter proposicional. Mientras que los

límites planetarios”, distribuido el 7 de octubre de 2020, el Informe A/HRC/44/40, “La lamentable situación de la erradicación de la pobreza”, distribuido el 19 de noviembre de 2020, el Informe A/76/177, “La persistencia de la pobreza: cómo la igualdad real puede romper los círculos viciosos”, distribuido el 19 de julio de 2021, el Informe A/HRC/47/36, “Fondo Mundial para la Protección Social: la solidaridad internacional al servicio de la erradicación de la pobreza”, distribuido el 22 de abril de 2021, y el Informe A/HRC/50/38, “La no percepción de derechos en el contexto de la protección social”, distribuido el 19 de abril de 2022.

¹¹⁰ En el Informe A/72/502, cit., realiza una breve exposición del menoscabo de los derechos humanos de los pobres, más expuestos a la tortura (n. 9), al abuso del poder policial (n. 10), a sufrir atentados contra la integridad y seguridad personal (n. 11-12), en particular las mujeres y niños (n. 13-14), menos protección de la intimidad (n. 15), más expuestos a la pena de muerte (nn. 17-19), a la persecución por consumo de droga (nn. 20-21), obstáculos a la representación legal y acceso a la justicia (n. 22), más frecuente y duradera la prisión preventiva (n. 23), incapacidad para pagar tasas y costas judiciales (n. 24), empobrecimiento de la familia para hacer frente a gastos judiciales de sus miembros (n. 25), menoscabo del derecho a la participación política (nn. 26-29), etc.

Informes de la Secretaría General dan la impresión de estar redactados con plantillas o utilizando informes previos a los que les añaden nuevos datos con leves modificaciones¹¹¹ y, casi siempre, desde una perspectiva optimista en la lucha contra la pobreza, los informes del REEP se centran en temas sectoriales de la pobreza, sin repeticiones de esquemas, con aporte de bibliografía y estudios estadísticos actualizados, desde una óptica crítica que reconoce lo que se ha hecho bien y recrimina errores y omisiones, en ocasiones en términos muy duros.

En tercer lugar, se aprecia cierta desconfianza hacia la Agenda 2030 y los ODS como vía idónea para erradicar la pobreza. Reconoce a la Agenda el mérito de poner en primer plano el compromiso de NU y los gobiernos para erradicar o reducir la pobreza “en todas sus formas y dimensiones”¹¹², pero ni el ODS 1 (erradicar la pobreza) ni el resto de ODS garantizan los derechos humanos de los pobres, ni sus respectivas metas contemplan aspectos imprescindibles para garantizar la dignidad de las personas pobres.

Por último, el REEP desconfía de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza como solución definitiva, pues no aseguran, por su redacción abstracta, la participación “activa, libre, informada y provechosa” de las personas pobres en las decisiones políticas dirigidas a erradicar la pobreza, a pesar de

¹¹¹ Por razones de espacio no nos detendremos en ellos, pero hemos analizado los siguientes informes: Con el título “Actividades del Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2017)”, Informe A/70/281, distribuido el 3 de agosto de 2015, Informe A/71/181, distribuido el 21 de julio de 2016, e Informe A/72/283, distribuido el 3 de agosto de 2017; con el título “Actividades del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2018-2027)”, Informe A/73/298, distribuido el 6 de agosto de 2018, Informe A/74/210, distribuido el 22 de julio de 2019, Informe A/75/280, distribuido el 30 de julio de 2020, e Informe A/76/234, distribuido el 26 de julio de 2021; con el título “Erradicar la pobreza rural a fin de implementar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Informe A/74/257, distribuido el 30 de junio de 2019, Informe A/75/189, distribuido el 20 de julio de 2020, e Informe A/76/239, distribuido el 27 de julio de 2021. El último ha sido el Informe E/CN.5/2022/3, “Recuperación inclusiva y resiliente de la COVID-19 para lograr medios de vida sostenibles, bienestar y dignidad para todos: erradicar la pobreza y el hambre en todas sus formas y dimensiones para conseguir la Agenda 2030”, distribuido el 23 de noviembre de 2021

¹¹² Informe A/72/502, cit., n. 53.

ser las más afectadas por ella¹¹³. Su no participación hace que las propuestas de NU queden “a menudo en el terreno de las generalidades, lo cual las priva en gran medida de sentido práctico en el ámbito de las políticas”¹¹⁴.

El enfoque que adopta el REEP al estudiar la pobreza es, claramente, un enfoque de derechos y, en definitiva, desde la dignidad humana que debe ser protegida con el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos. No basta con subsistir, sino que el objetivo debe ser vivir con dignidad¹¹⁵. Este enfoque de derechos resulta compatible con el enfoque de necesidades básicas y de las capacidades humanas¹¹⁶, porque lo que tratan de asegurar los derechos humanos es precisamente el desarrollo de las capacidades de todas las personas sin excepción y la atención de todas las necesidades básicas para llevar una vida acorde a la dignidad y condición humana.

5.1. Las críticas al sistema

Apreciamos una gran diferencia a partir de 2020, año en el que fue nombrado el actual REEP. Hasta ese año, los Informes recogían críticas explícitas muy duras al sistema de NU y a organismos internacionales independientes, mientras que los Informes del nuevo REEP son más diplomáticos sin dejar de mostrar las deficiencias del sistema.

La crítica más general es la realizada a la escasa relevancia otorgada a los derechos humanos al tratar la pobreza, cuando deberían ser el punto central. En este sentido se quejaba el anterior REEP de que “muy pocos agentes de derechos humanos se han ocupado, excepto de forma esporádica o de paso,

¹¹³ Informe A/72/502, cit., nn. 60-61.

¹¹⁴ Informe A/72/502, cit., 70. Afirma a continuación que “a menudo se hace caso omiso de quienes viven en la pobreza como grupo vulnerable”.

¹¹⁵ “La persistencia de la pobreza mundial a gran escala es incompatible con el derecho humano a un nivel de vida adecuado, y con el derecho a la vida y el derecho a vivir con dignidad”. Informe A/HRC/44/40, cit., n. 58. En este mismo Informe dirá, más adelante, que “La extrema pobreza es y debe ser entendida como una violación de los derechos humanos (...) La comunidad internacional no avanzará en la eliminación de la pobreza extrema hasta que el umbral de subsistencia miserable del Banco Mundial no se sustituya por el objetivo de hacer efectivo el derecho humano a un nivel de vida adecuado” (n. 85).

¹¹⁶ Cfr. Informe A/HRC/44/40, cit., n. 80.

de los derechos civiles y políticos de quienes viven en la pobreza”¹¹⁷, afirmando en relación a los derechos económicos, sociales y culturales que “los derechos humanos a un nivel de vida adecuado, al trabajo y a la seguridad social han figurado al final de la lista de prioridades de los principales grupos de derechos humanos y de las principales organizaciones internacionales y regionales de derechos humanos”¹¹⁸.

Las críticas más duras estaban dirigidas al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI). Al primero, cuyo fin principal es colaborar en la erradicación de la pobreza, le reprochaba ignorar los derechos humanos en sus propuestas y actuaciones¹¹⁹, o admitir la privatización de servicios públicos considerando los efectos negativos sobre los derechos humanos de quienes viven en la pobreza¹²⁰, acusándole de modo categórico de no haber “incorporado los derechos humanos en sus políticas operacionales”¹²¹.

Al FMI le dedica un Informe completo con las críticas más duras. Le acusa de ignorar los derechos humanos intencionadamente porque “esas cuestiones no le incumbían”¹²², considerando que “al parecer los derechos humanos son el único tabú en el FMI”¹²³. Pone de relieve la mala o escasa relación del FMI con entidades internacionales como la OIT o UNICEF, por citar algún ejemplo, con el cuestionable argumento de tener que mantener su neutralidad¹²⁴.

¹¹⁷ Informe A/72/502, cit., n. 72.

¹¹⁸ Informe A/HRC/35/26, cit., n. 5.

¹¹⁹ Cfr. Informe A/72/502, cit., n. 37. Criticaba también a “otras destacadas organizaciones internacionales que se dedican a cuestiones como la gobernanza, la confianza y la rendición de cuentas son igualmente capaces de cerrar el paso a la dimensión de los derechos humanos y pasar totalmente por alto los problemas concretos que surgen en relación con quienes viven en la pobreza” (n. 38).

¹²⁰ Cfr. Informe A/73/396, cit., n. 4. Los órganos internacionales y nacionales de derechos humanos “en general han optado por la vía del agnosticismo y han dado por supuesto que para lograr resultados favorables en materia de derechos humanos basta con dar pequeños retoques a las garantías de procedimiento existentes” en las privatizaciones.

¹²¹ Informe A/72/502, cit., n. 37.

¹²² Informe A/HRC/38/33, cit., n. 3. Se refiere al derecho a la protección social.

¹²³ Informe A/HRC/38/33, cit., n. 17.

¹²⁴ Cfr. Informe A/HRC/38/33, cit., nn. 52-53. En n. 54 afirma que El FMI también se ha mostrado reacio a cooperar con otras organizaciones internacionales con respecto a la protección social. (...) La falta de cooperación antes descrita podría explicarse por las diferentes

Pero, sobre todo, critica la actitud del FMI de afrontar la pobreza como un “elemento abstracto”, sin considerar que son personas reales las que viven esa situación *abyecta* que “viola los derechos básicos”, actitud que lleva a sus funcionarios a actuar durante las crisis tan sólo como “médicos de urgencias” que aplican rutinariamente las intervenciones quirúrgicas prescritas en los manuales económicos¹²⁵. Esto es lo que le lleva a concluir que “hasta la fecha, el FMI ha sido una organización con un gran cerebro, un ego malsano y una conciencia diminuta”¹²⁶.

Tampoco el CDH, órgano que nombra al REEP, se libra de sus críticas, aunque en este caso son más moderadas. Por un lado, entiende que los procedimientos de estudio y control que utiliza para vigilar el cumplimiento de los Instrumentos internacionales no son los adecuados, pues sólo le permiten ver la pobreza como un tema más, de forma fragmentada y no su imagen completa con todas las implicaciones sobre los derechos humanos de las personas que viven en la pobreza¹²⁷. La otra crítica está dirigida a sus actuaciones, sobre las que afirma que el CDH “ya no puede permitirse el lujo de recurrir exclusivamente a las técnicas arraigadas de organizar paneles de expertos, solicitar informes que no van a ninguna parte, instar a los demás a hacer más pese a hacer bien poco por cuenta propia y adoptar resoluciones de amplio alcance, aunque difusas y cargadas de aspiraciones. Debe encargar un estudio urgente

concepciones de la protección social, por la determinación de larga data del FMI de mantenerse independiente de las Naciones Unidas, o por el hecho de que el FMI solo se ha comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la medida en que entran “dentro del ámbito de su mandato” y no ha expresado ningún interés especial en el Objetivo 1.3”.

¹²⁵ Cfr. Informe A/HRC/38/33, cit., n. 65. A continuación (n. 66) afirma que “el personal del FMI utiliza a menudo el término “equidad”, pero no tiene un significado definido y rara vez contribuye a centrar las políticas en la situación de las personas que viven en la pobreza. También suele utilizar la expresión “las personas vulnerables”, pero este también es un concepto amorfo y abierto al que rara vez se atribuye un contenido normativo establecido”.

¹²⁶ Informe A/HRC/38/33, cit., n. 72.

¹²⁷ “Un problema conexo en el marco del Consejo de Derechos Humanos es la compartimentación de los temas, de modo que la alimentación, la salud, la educación, el agua y otras cuestiones de derechos se abordan en compartimentos diferentes que se mantienen uno junto al otro, pero rara vez se integran. (...) Rara vez se da la ocasión de observar la imagen completa”. Informe A/HRC/35/26, cit., n. 6.

de expertos en el que se indiquen las opciones de que se dispone y organizar un grupo de trabajo de alto nivel para proponer y supervisar medidas específicas”¹²⁸.

5.2. *La lamentable situación de la erradicación de la pobreza*

Este es el título de uno de los Informes más recientes elevados por el REEP al CDH en el que trata de desvelar la situación real de la pobreza mundial al tiempo que critica los discursos triunfalistas sobre su disminución y el insuficiente planteamiento de los ODS como vía de erradicación¹²⁹. Los estudios más recientes revelan, según el REEP, que no es cierto que la pobreza extrema haya disminuido en los últimos 30 años del 36% al 10% de la población mundial, como afirman diversos documentos oficiales de NU, y que este dato responde a la utilización del umbral de 1,90 dólares/día establecido por el Banco Mundial¹³⁰, umbral que “está, por supuesto, muy por debajo de los umbrales de pobreza nacionales de la mayoría de los países y, por consiguiente, genera unas tasas de pobreza drásticamente inferiores”¹³¹. Efectivamente, no es lo mismo vivir con 1,90 dólares/ día en Europa que en África o Asia. Por ejemplo, con 1,90 dólares sería imposible cubrir en Alemania ni siquiera los gastos de desayuno, mientras que en Somalia quizás podrían

¹²⁸ Informe A/HRC/41/39, cit., n. 84. El Informe critica la forma procedimentalista de abordar problemas graves de la humanidad, como para cumplir el expediente ante la comunidad Internacional. “Las medidas adoptadas por la mayoría de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han sido manifiestamente inadecuadas y se han basado en formas de gestionismo y procedimentismo progresivos que guardan una relación totalmente desproporcionada con la urgencia y la magnitud de la amenaza. Marcar casillas no salvará a la humanidad ni al planeta del desastre inminente” (n. 88).

¹²⁹ Cf. Informe A/HRC/44/40, cit., nn. 3-4. Es el Informe con el que abre su mandato el actual REEP, dando la impresión de que ofrece un estado de la situación en el momento de hacerse cargo del Mandato Especial.

¹³⁰ “Casi todos esos discursos triunfales se basan de una forma u otra en el umbral internacional de pobreza del Banco Mundial, según el cual el número de personas en situación de extrema pobreza se redujo de 1.895 millones en 1990 a 736 millones en 2015, es decir, de alrededor del 36 % al 10 % de la población mundial”. Informe A/HRC/44/40, cit., n. 7. La utilización de otros criterios más realistas mostraría, en cambio, “una modesta disminución de la tasa y una incidencia casi estancada” (n. 28).

¹³¹ Informe A/HRC/44/40, cit., n. 10.

cubrir tres comidas diarias. Pero es que, ni siquiera en África o Asia, puede ser suficiente esa cantidad para llevar una vida digna, sólo para subsistir. Para el REEP “es un umbral tan bajo y arbitrario que garantiza un resultado positivo y permite a las Naciones Unidas, al Banco Mundial y a muchos analistas proclamar una victoria pírrica”¹³².

Crítica al Banco Mundial porque, a pesar de reconocer la necesidad de contar con otros indicadores para medir la pobreza real, continúa utilizando el umbral económico como criterio exclusivo en sus estudios, provocando en cascada que sea el criterio prevalente para otros organismos. Incluso admitiendo el Banco Mundial la conveniencia de considerar la satisfacción de las “necesidades básicas”, nunca las ha incluido en sus estudios como datos relevantes para medir de forma más real la pobreza¹³³, como tampoco ha estudiado el impacto sobre los derechos humanos que supone vivir con 1,90 dólares.

La consecuencia más negativa de todo ello es que la Agenda 2030 está contaminada de tales planteamientos, convirtiendo el ODS 1 (erradicar la pobreza) en algo ilusorio, con unas metas que “no buscan realmente eliminar la pobreza”, porque “en el mejor de los casos, [lo que se persigue] es un objetivo de mera subsistencia que, aunque se cumpliera, dejaría a millones de personas con graves privaciones”¹³⁴. Los ODS deberían haber sido formulados desde la perspectiva de los derechos humanos, es decir, con metas que supusieran un avance en el ejercicio de los derechos por todas las personas, con independencia de su condición. Sin embargo, “los derechos humanos en general siguen siendo marginales y a menudo invisibles en el contexto general de los ODS. Además, muchos de los Objetivos, aunque se alcanzaran, no cumplirían

¹³² Informe A/HRC/44/40, cit., n. 11. Con tal cantidad se podría alcanzar una calidad de vida “muy inferior a cualquier idea razonable de una vida digna (...) a años luz de la establecida por el derecho de los derechos humanos y consagrada en la Carta de las Naciones Unidas” (n. 12). Y más adelante afirmará (n. 27) que “es abominable que 700 millones de personas vivan con menos de 1,90 dólares al día”.

¹³³ Informe A/HRC/44/40, cit., nn. 23-27.

¹³⁴ Informe A/HRC/44/40, cit., n. 39. En n. 40 afirma que “las metas del Objetivo 1 son claramente insuficientes para poner realmente fin a la pobreza”.

las obligaciones existentes en materia de derechos humanos”¹³⁵. La crítica no se centra únicamente sobre la formulación de los ODS y sus metas, sino también sobre el seguimiento que se ha hecho de ellos durante los cinco primeros años: “en lugar de promover el empoderamiento, la financiación, la colaboración y la rendición de cuentas, en el proceso de los ODS se ha dedicado demasiada energía a crear portales, paneles, planes de participación de los interesados, informes anodinos y carteles coloridos. Las evaluaciones oficiales rara vez son críticas o concretas, y a menudo abusan de la jerga para eludir su propósito”¹³⁶. Estas deficiencias, junto al agravamiento de la situación económica por la COVID-19, deberían llevar a una revisión de la Agenda 2030 por su “enfoque inadecuado y cada vez más obsoleto”¹³⁷ para erradicar la pobreza sin dejar a nadie atrás.

Todo ello llevó al REEP a proponer un cambio de paradigma en las políticas para erradicar la pobreza, que deberían centrarse en la redistribución de los recursos disponibles con una reforma fiscal mundial (que aparece una sola vez en la Agenda 2030) más justa y equitativa, con una condonación de deuda a gran escala y con un sistema de protección social realmente efectivo y universal¹³⁸. Y dirige una recomendación clara, no exenta de crítica, a NU al afirmar que “la comunidad internacional debería dejar de esconderse detrás de un umbral internacional de pobreza basado en un nivel de subsistencia miserable. Las Naciones Unidas deberían tener el valor de actuar con arreglo a sus convicciones y reconocer que la magnitud de la pobreza mundial se refleja con mucha más precisión en sus propios indicadores y en sus informes”¹³⁹.

¹³⁵ Informe A/HRC/44/40, cit., n. 45.

¹³⁶ Informe A/HRC/44/40, cit., n. 53.

¹³⁷ Informe A/HRC/44/40, cit., n. 54. Explica que con la pandemia será inalcanzable el crecimiento del PIB previsto en el momento de aprobar la Agenda 2030, a lo que habría que añadir el mayor endeudamiento de los países pobres con la pandemia y el “impacto potencialmente radical de las tecnologías digitales”, que no fue tenido en cuenta al redactar los ODS (n. 56).

¹³⁸ Informe A/HRC/44/40, cit., nn. 64-74.

¹³⁹ Informe A/HRC/44/40, cit., n. 82.

6. Conclusiones

Durante décadas, NU ha tomado los ingresos como único dato para establecer el umbral de extrema pobreza, fijado en 0,90 dólares/día/persona en los años 90 y 1,90 a partir de 2015, considerando pobreza relativa la disposición de cantidades apenas superiores. Resulta evidente que esta única referencia no puede reflejar de modo real los millones de personas que, incluso disponiendo de una cantidad superior, vive en verdadera situación de pobreza si consideramos el acceso a una vivienda adecuada, a la educación, a los medios sanitarios, a los alimentos, etc. Por esta razón, antes del cambio de milenio, comenzó a plantearse la consideración de otras dimensiones de la pobreza que respondían a necesidades básicas del ser humano, necesidades de atención indispensable para poder hablar de una vida digna y que guardan relación, directa o indirecta, con el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en los Instrumentos internacionales. En este cambio fue determinante la doctrina científica, jugando un papel muy relevante las aportaciones de la OPHI desde su creación.

En los documentos analizados en estas páginas advertimos las dimensiones mínimas que, según NU, deberían ser valoradas por su relación directa con la pobreza real y por responder a necesidades básicas cuya falta de atención vulnera derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Serían las siguientes: a) vivienda adecuada (arts. 25 DUDH y 11 PIDESC); b) servicios básicos (art. 11 PIDESC); c) alimentación (arts. 25 DUDH y 11 PIDESC); d) nivel de vida (arts. 25 DUDH y 11 PIDESC); e) educación (arts. 26 DUDH, 18 PIDCP y 13-14 PIDESC); f) trabajo decente (arts. 23-24 DUDH y 6, 7 y 10 PIDESC); g) protección social (arts. 22 y 25 DUDH, 9-10 PIDESC y 23 PIDCP); y h) salud (arts. 25 DUDH y 12 PIDESC).

Además, los documentos advierten que, para la medición de la pobreza, habrán de tenerse en cuenta otros factores (ser mujer, menor o de edad

avanzada, familia monoparental o desestructurada, pertenecer a una etnia, vivir en zona rural, etc.) que pueden agravar la situación y, por ello, deben ser tenidos en consideración para adoptar medidas políticas concretas que permitan abordar la pobreza con mayor efectividad.

Como ponen de relieve los documentos estudiados, la pobreza es en la actualidad el problema más grave de la humanidad. Supone para la persona una situación *abjecta* que aboca a vivir en condiciones indignas e inhumanas, de mera subsistencia. Aunque el objetivo de NU es erradicar la pobreza, en ocasiones parece que éste se ha convertido más en una cuestión teórica que práctica. Ni se concretan medidas eficaces para comenzar a erradicarla (las medidas que se proponen son excesivamente genéricas), ni se toman decisiones vinculantes para obligar a los Estados a implementarlas en sus territorios. Esta es la crítica más grave que podemos hacer a la Asamblea General, que adopta resoluciones repetitivas sin concretar compromisos ni obligaciones jurídicas vinculantes.

Un primer paso podría ser la propuesta de una nueva Convención Internacional, como la existente para los niños, para los migrantes o para las personas con discapacidad, específica para las personas que viven en la pobreza, una Convención que recogiera gran parte de los Principios Rectores y metas de los ODS, lo más elemental y esencial, pero que tuviera carácter vinculante para los Estados que la firmaran y ratificaran.

El segundo paso debería ser la concreción de acciones, también vinculantes, por zonas geográficas y por sectores poblacionales para adaptar los medios disponibles a realidades concretas. Como ya se ha puesto de manifiesto, no es lo mismo vivir en África que en Europa, en el campo o en la ciudad, tener hijos a cargo o no, etc. Las medidas generales pueden ser orientadora, pero demasiado abstractas para ser eficaces, lo que hace necesario priorizar problemas (privaciones) y descender a mínimos más concretos según las zonas y los grupos más vulnerables dentro de cada zona. De ahí que nos parezca muy sensata la propuesta del REEP de constituir un grupo de expertos de alto nivel que aborde con profesionalidad y realismo este trabajo y evite las

generalidades. Las *recetas* para una zona pueden ser inviables o insuficientes en otras, y las soluciones para unos grupos pueden ser irrelevantes para otros. Como afirman los premios Nobel Banerjee y Duflo, es preciso abandonar la idea “de que la lucha contra la pobreza es demasiado abrumadora y empezar a pensar en ella como un conjunto de problemas específicos que, una vez identificados y comprendidos, pueden ser resueltos de uno en uno”¹⁴⁰.

Jerez de la Fra. (Cádiz), 19 de noviembre de 2022.

¹⁴⁰ Banerjee, A.V., Duflo, E., *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus, Barcelona, 2012, p. 11 (cito por la edición digital de 2014). Afirman poco más adelante que “es posible conseguir un avance muy significativo en la lucha contra el mayor problema del mundo mediante la acumulación de una serie de pequeños pasos, cada uno de ellos bien pensado, probado cuidadosamente y realizado con criterio. Esto puede parecer evidente, pero, como veremos a lo largo del libro, no es así como se suelen llevar a cabo las políticas”. Op. cit., p. 20.