



Consejo Económico y Social

Distr. general
7 de mayo de 2013
Español
Original: inglés

Período de sesiones sustantivo de 2013

Ginebra, 1 a 26 de julio

Tema 14 g) del programa provisional

Cuestiones sociales y de derechos humanos:

Derechos humanos

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

En el presente informe, que se presenta de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General, se examina el efecto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, centrándose específicamente en las mujeres, los migrantes y las personas de edad. También se detallan los criterios que deben aplicar los Estados cuando estudien la adopción de medidas de austeridad.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–7	3
II. Marco normativo.....	8–21	4
A. Derechos económicos, sociales y culturales	8–14	4
B. Criterios de observancia de los derechos humanos al imponer medidas de austeridad.....	15–21	6
III. Focalización en el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social	22–48	8
A. El contenido de los derechos	22–36	8
B. Obligaciones de los Estados	37–48	11
IV. Grupos específicos	49–68	13
A. Mujeres.....	51–59	14
B. Migrantes.....	60–65	15
C. Personas de edad.....	66–68	17
V. Conclusiones	69–71	17

I. Introducción

1. En 2008 el mundo sufrió la que se considera la peor crisis económica mundial desde la Gran Depresión de la década de 1930. Los orígenes de la crisis son complejos y reflejan las deficiencias sistémicas de la arquitectura financiera nacional e internacional. Entre los principales factores que han contribuido a ella están la insuficiencia de la regulación y su inadaptación a un sistema financiero mundial en constante evolución y cada vez más interconectado, la falta de coherencia de las políticas con las obligaciones internacionales de derechos humanos y la ausencia general de transparencia y rendición de cuentas. Si bien en 2010 parecía haberse iniciado la recuperación, la economía mundial se ralentizó notablemente en 2011 en lo que se considera la segunda fase de la crisis, que afectó especialmente a los países de Europa Meridional. En la actualidad, los países desarrollados siguen luchando para contrarrestar los daños económicos sufridos, mientras que los países en desarrollo se enfrentan a una incertidumbre persistente y a unas perspectivas reducidas de crecimiento.

2. Como resultado de la crisis y la amenaza que representa para las economías nacionales el posible colapso de las instituciones financieras de importancia sistémica, los Estados dedican enormes sumas de dinero para rescatarlas¹. Muchos Estados adoptaron medidas restrictivas ("medidas de austeridad") destinadas a combatir los déficits presupuestarios que habían aumentado a causa de la crisis y de los consiguientes rescates. En este contexto, la imposición de "medidas de austeridad" por los Estados recrudesció aún más los efectos de la crisis financiera mundial, provocando el estancamiento de la recuperación. Por consiguiente, ha mermado la capacidad de las personas para ejercer sus derechos humanos y la de los Estados para cumplir su obligación de protegerlos. Así sucede en particular con los grupos más vulnerables y marginados de la sociedad, como son las mujeres, los niños, las minorías, los migrantes y los pobres, que sufren al disminuir su acceso a programas de trabajo y bienestar social, y la asequibilidad de los alimentos, la vivienda, el agua, la atención médica y otros artículos de primera necesidad. Se considera también que los efectos negativos de la crisis financiera y las medidas de austeridad posteriores exacerban las desigualdades estructurales existentes.

3. Como tales, las medidas de austeridad plantean importantes preocupaciones en relación con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular en lo que respecta a los principios de no regresión, realización progresiva, no discriminación y obligaciones básicas mínimas. Habida cuenta de los efectos de la crisis financiera mundial en el empleo, los gastos sociales y los derechos humanos en general, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dirigió una carta² a los Estados para recordarles sus obligaciones de utilizar al máximo los recursos disponibles para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, incluso en tiempos de crisis.

4. Además de repercutir negativamente en el ejercicio de los derechos humanos fundamentales, las medidas de austeridad tampoco han logrado contribuir a la recuperación económica. Según el Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012 de la Organización Internacional del Trabajo, en los Estados que optaron por la austeridad las tasas de crecimiento económico y de empleo siguieron deteriorándose, con lo que se redujeron el

¹ Entre 2008 y 2011, los países europeos gastaron 4,5 billones de euros, el 37% de la producción económica de la Unión Europea, en rescates en el sector financiero. Véase *UN experts call for EU banking sector reform in line with States' human rights obligations* (5 de octubre de 2012) en <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12630&LangID=E>.

² Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, carta dirigida a los Estados partes, 16 de mayo de 2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.

poder adquisitivo y el consumo. En otras palabras, la reciente imposición de políticas de austeridad en respuesta a la crisis de la deuda ha fracasado en su objetivo de promover el crecimiento económico y la inversión mediante la reducción de los déficits fiscales. Además, sigue suscitando graves preocupaciones la idoneidad de los esfuerzos actuales para abordar las causas profundas de la crisis financiera, entre otras cosas, la desregulación, el aumento de las desigualdades mundiales, los desequilibrios de poder y los sistemas de gobernanza financiera, defectuosos y no representativos³.

5. En los países en desarrollo, muchos de los cuales sortearon la crisis financiera inicial, de la que salieron relativamente ilesos, la austeridad se aplica por razones preventivas, es decir, se reduce el déficit fiscal para evitar reacciones negativas de los mercados financieros. La respuesta política actual a la crisis financiera pone en peligro el gasto público cuando y donde más se necesita, a partir de la premisa cuestionable de que las medidas de austeridad estabilizarán las economías y facilitarán el crecimiento económico creador de empleo. Por otro lado, los defensores de los derechos humanos han alentado una respuesta basada en los derechos que apoye la protección de los derechos económicos y sociales mediante la inversión en programas sociales y económicos, estimulando al mismo tiempo la economía. Esas medidas también ayudan a fomentar la estabilidad nacional al reducir la probabilidad de inestabilidad política (y posibles respuestas represivas) y fortalecer la legitimidad de los gobiernos.

6. Una respuesta a la crisis económica basada en los derechos humanos exigiría la rendición de cuentas por los sectores público y privado, inversión social, mejoras en las políticas de creación de empleo y de capacitación en el empleo y un sistema sólido de seguridad social. Este enfoque se deriva del derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado, reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados internacionales de derechos humanos y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

7. Las respuestas políticas a la crisis económica deben formularse y aplicarse dentro de los parámetros del derecho internacional de los derechos humanos. Las medidas de austeridad que reducen los gastos en los programas esenciales de bienestar social en épocas de crisis pueden debilitar las normas de derechos humanos y amenazar a los miembros más vulnerables de la sociedad.

II. Marco normativo

A. Derechos económicos, sociales y culturales

8. Todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la salud, la alimentación, el agua, el trabajo, la seguridad social y la educación, se ven directamente afectados por las medidas de austeridad. Los recortes debilitan las redes de seguridad y obstaculizan el ejercicio de esos derechos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que las medidas para lograr el pleno ejercicio del derecho a la salud incluyen "la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad" (art. 12 2) d)). La Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho a la salud⁴ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especifica que la obligación del Estado de cumplir este derecho incluye "el

³ Véase Joseph Stiglitz, <http://www.bloomberg.com/news/2011-05-13/nobel-winner-stiglitz-warns-job-killing-austerity-measures-hurt-economies.html>.

⁴ Observación general N° 14, párr. 36.

establecimiento de un sistema de seguro de salud público, privado o mixto que sea asequible a todos" (párr. 36).

9. La Observación general N° 12⁵ del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que "cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar ese derecho directamente". El Comité propone que una medida para hacer efectivo el derecho a la alimentación sea la elaboración de una estrategia nacional que se ocupe de "todos los aspectos del sistema alimentario, en particular (...) seguridad social" (párr. 25), y que si un Estado parte aduce que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de satisfacer, con carácter prioritario, el mínimo esencial para no pasar hambre (párr. 17).

10. La Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a adoptar medidas para hacer que la enseñanza secundaria esté al alcance de todos los niños, incluso concediendo "asistencia financiera en caso de necesidad", además de hacer todo lo posible para que la educación secundaria sea gratuita (art. 28 1) b)).

11. Según lo aclaró el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 18 (2005) sobre el derecho al trabajo (párr. 4), incluso en los casos en que un Estado adopta todas las medidas necesarias y despliega el máximo de sus recursos disponibles para crear oportunidades de empleo, cabe la posibilidad de que una parte de la población no llegue a obtenerlo. Esto puede deberse a motivos ajenos al control estatal, como los factores macroeconómicos internacionales. En esas circunstancias, el derecho a la seguridad social exige al Estado que vele por la protección de las personas que no puedan obtener un empleo. Por lo tanto, el derecho a la seguridad social actúa como un sistema de protección al proporcionar un medio de subsistencia y permitir una vida digna a las personas desempleadas o que no pueden obtener ingresos suficientes.

12. El derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social son elementos del derecho a un nivel de vida adecuado, como se consagró en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

13. A menudo, las medidas de austeridad provocan retrocesos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los recortes del gasto público en los programas que benefician a los pobres pueden afectar, entre otras cosas, a los derechos a la educación, la salud, la alimentación, el agua y la seguridad social. Las reducciones del gasto público han dado lugar a recortes en el empleo en el sector estatal y en proyectos patrocinados por el Estado, lo que provoca mayores niveles de desempleo⁶.

14. A su vez, los altos niveles de desempleo⁷ provocan un aumento en el nivel de pobreza extrema, lo cual afecta negativamente el ejercicio de un amplio número de

⁵ Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párrs. 25 y 17.

⁶ Un ejemplo de ello es la tasa de desempleo en España, del 23%, la más alta del mundo desarrollado, Instituto Nacional de Estadística (INE), Encuesta de Población Activa, disponible en <http://www.ine.es/daco/daco42/daco4211/epa0312.pdf>.

⁷ OIT, Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012, *Mejores empleos para una economía mejor*, otros 50 millones de personas sin empleo en 2011-2012, pág. 1.

derechos humanos⁸. Esas reducciones afectan de manera desproporcionada a los más pobres y los más vulnerables de la sociedad, especialmente a quienes más dependen de las prestaciones de bienestar social, porque dedican una proporción mayor de sus ingresos a la adquisición de alimentos y servicios básicos. En tiempos de crisis económica, los pobres suelen verse obligados a gastar menos en las necesidades básicas para la vida, como los alimentos, el agua y la atención de la salud, lo cual debilita enormemente el ejercicio de sus derechos humanos básicos.

B. Criterios de observancia de los derechos humanos al imponer medidas de austeridad

15. Cuando las medidas de austeridad provocan un retroceso que afecta al ejercicio o a la efectividad de los derechos humanos, la carga de la prueba pasa al Estado que los hace efectivos, que tendrá que justificar la adopción de esas medidas regresivas. Para velar por el cumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de derechos humanos al adoptar medidas de austeridad, los Estados deben demostrar: 1) la existencia de un interés estatal imperioso; 2) la necesidad, el carácter razonable, la temporalidad y la proporcionalidad de las medidas de austeridad; 3) el agotamiento de otras opciones y de medidas menos restrictivas; 4) el carácter no discriminatorio de las medidas propuestas; 5) la protección del contenido básico mínimo de los derechos; y 6) la verdadera participación de los grupos e individuos afectados en los procesos de adopción de decisiones.

1. Existencia de un interés estatal imperioso

16. En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los criterios de interés imperioso se evaluarán "por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga". El Estado solo podrá demostrar que las medidas de austeridad están justificadas cuando los factores ajenos a su control provoquen una disminución de los recursos disponibles y, por lo tanto, la necesidad de reducir determinadas prestaciones de que gozan quienes se encuentran en mejor situación económica, a fin de que los más vulnerables mantengan el nivel de disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto. El Estado no puede justificar la adopción de medidas de austeridad invocando simplemente la disciplina fiscal o el ahorro, tiene que demostrar por qué son necesarias para proteger todos los derechos previstos en el Pacto.

2. Necesidad, carácter razonable, temporalidad y proporcionalidad de las medidas de austeridad

17. Las medidas de austeridad deben tener carácter temporal y abarcar solo el período de crisis. Deben ser necesarias, razonables y proporcionales, en el sentido de que la adopción de cualquier otra política, o no actuar, sería incluso más perjudicial para el ejercicio de los derechos humanos⁹.

⁸ Experta independiente de las Naciones Unidas encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, María Magdalena Sepúlveda Carmona, "Criterio basado en los derechos humanos de la recuperación de las crisis económicas y financieras mundiales, centrándose en las personas que viven en la pobreza" (A/HRC/17/34); Mary O'Hara, *Magdalena Sepúlveda: Austerity is devastating the world's poorest*, *The Guardian*, 26 de febrero de 2013, disponible en <http://www.guardian.co.uk/society/2013/feb/26/magdalena-sepulveda-austerity-devastating-worlds-poorest>.

⁹ Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, carta dirigida a los Estados partes, 16 de mayo de 2012; Declaración del Sr. Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 23 de octubre de 2012, Nueva York.

3. Agotamiento de opciones y otras medidas menos restrictivas

18. Los Estados tienen la obligación de demostrar que las medidas de austeridad se han implantado tras un examen minucioso de todas las alternativas menos restrictivas¹⁰, como los ajustes en la política tributaria, por ejemplo.

4. Carácter no discriminatorio de las medidas adoptadas

19. Las medidas de austeridad no podrán implantarse ni aplicarse de forma discriminatoria. Los Estados, al adoptar medidas de austeridad, deben velar por que no sean directa o indirectamente discriminatorias, deliberadamente o no¹¹.

5. Protección del contenido básico mínimo de los derechos

20. Las medidas de austeridad deben determinar y garantizar el mantenimiento de un contenido básico mínimo de los derechos (especialmente para los grupos desfavorecidos y marginados)¹², por ejemplo, especificando un "nivel mínimo de protección social" y velando por que ese contenido mínimo básico esté protegido en todo momento¹³. Un nivel mínimo de protección social garantiza el acceso a los servicios sociales básicos, la vivienda y el empoderamiento, y la protección de los pobres y vulnerables¹⁴.

6. Verdadera participación de los grupos e individuos afectados

21. La participación es un principio fundamental de los derechos humanos y exige a los Estados que permitan que los titulares de derechos expresen sus necesidades y preocupaciones, e influyan en la adopción de decisiones. El grado de participación verdadera de los grupos e individuos afectados al examinar las propuestas de medidas de austeridad y otras opciones es muy pertinente a la necesidad y validez de esas medidas¹⁵.

¹⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13, párr. 45; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, párr. 42.

¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, párr. 42.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el quinto informe periódico de España, aprobadas por el Comité en su 48° período de sesiones (E/C.12/ESP/CO/5).

¹³ Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, carta dirigida a los Estados partes, 16 de mayo de 2012. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Islandia, aprobadas por el Comité en su 49° período de sesiones (E/C.12/ISL/CO/4).

¹⁴ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Informe sobre los efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el goce efectivo de los derechos humanos y las posibles medidas necesarias para mitigarlos* (A/HRC/13/38), párrs. 21 y 25.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, párr. 42.

III. Focalización en el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social

A. El contenido de los derechos

1. Derecho al trabajo

22. Varios instrumentos internacionales se refieren al derecho al trabajo¹⁶. La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo (art. 23, párr. 1). El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye un componente básico, inseparable e inherente de la dignidad humana. Generalmente, el trabajo proporciona medios de vida y, en la medida en que es libremente elegido o aceptado, contribuye al desarrollo de la persona y a su reconocimiento dentro de la comunidad.

23. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales garantiza el derecho al trabajo¹⁷ (art. 6) y al disfrute de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, en especial el derecho a la seguridad en el trabajo (art. 7), el derecho a fundar sindicatos o afiliarse a ellos, y el derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos (art. 8).

24. La Organización Internacional del Trabajo ha aprobado una amplia gama de instrumentos pertinentes para el derecho al trabajo, incluida la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998). Ha formulado el concepto de "trabajo decente", basado en el reconocimiento de que el trabajo es una fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad, democracias más fuertes y crecimiento económico que aumenta las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo de las empresas¹⁸.

25. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha explicado más detalladamente este concepto en su Observación general N° 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, al afirmar que el trabajo digno respalda los derechos fundamentales de las personas, ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias, e incluye el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo (párr. 7).

26. Según indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la misma observación general, los Estados deben adoptar medidas para reducir, en la mayor medida posible, el número de trabajadores en la economía sumergida, ya que esos trabajadores carecen de protección. El trabajo debe estar disponible, ser accesible sin discriminación

¹⁶ Diversos instrumentos regionales reconocen el derecho al trabajo, entre ellos la Carta Social Europea de 1961 y la Carta Social Europea Revisada de 1996 (parte II, art. 1), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 15) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (art. 6).

¹⁷ El derecho al trabajo también está garantizado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 8, párr. 3 a)); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5, párr. e i)); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 11, párr. 1 a)); la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 32); la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (art. 27); y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (arts. 11, 25, 26, 40, 52 y 54).

¹⁸ OIT, Programa de Trabajo Decente, véase <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang-es/index.htm>.

alguna y ser aceptable para el trabajador en cuestión. Una vez más, el Estado tiene la obligación inmediata de garantizar que el derecho al trabajo se disfrute sin discriminación y de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas a la efectividad del derecho al trabajo y al logro del pleno empleo.

27. También en la Observación general N° 18, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subraya que "el derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados partes de una política en materia de empleo con miras a estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y el subempleo. Es en este contexto en el que los Estados partes deben adoptar medidas efectivas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo, en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y los marginados" (párr. 26).

28. Por consiguiente, lo que se debe determinar es si las medidas de austeridad que han dado lugar a una reducción de los puestos de trabajo en la economía en general, en el sector público y en los proyectos patrocinados por el Estado son compatibles con la obligación del Estado de formular y aplicar una política de empleo para reducir la tasa de desempleo sin discriminación, en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y los marginados.

2. Derecho a la seguridad social

29. La seguridad social está ampliamente reconocida como un instrumento esencial para reducir y mitigar la pobreza y promover la inclusión social.

30. El derecho a la seguridad social para todos está reconocido en numerosos instrumentos de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 22) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 9 y 10). El artículo 10 del Pacto establece el derecho de las madres a las prestaciones de seguridad social durante un período razonable antes y después del parto. El artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer reconoce a las mujeres el derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad. Además, el artículo 11 reconoce el derecho a disfrutar de vacaciones pagadas. El artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho del niño a la seguridad social y al seguro social. El artículo 27 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares establece el derecho de todos los trabajadores migratorios a la seguridad social en pie de igualdad con los nacionales, así como al reembolso de sus contribuciones si no pueden acceder a las prestaciones. El artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad reconoce el derecho de las personas con discapacidad a la protección social sin discriminación por motivos de discapacidad y enumera las medidas que deben adoptar los Estados para salvaguardar y promover la efectividad de este derecho.

31. De conformidad con la Observación general N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la seguridad social es de importancia fundamental para garantizar a todas las personas una vida digna cuando hacen frente a circunstancias que afectan al pleno ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto¹⁹. El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral,

¹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 1.

vejez o muerte de un familiar; la falta de medios económicos para acceder a la atención de salud; o el apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo²⁰.

32. Los hombres y las mujeres deben poder disfrutar del derecho a la seguridad social en pie de igualdad, como se establece en los artículos 2.2 (sobre la no discriminación) y 3 (sobre la igualdad en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

33. La seguridad social puede proporcionarse de diversas maneras, y las normas internacionales no prescriben un sistema determinado²¹. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado el término "seguridad social" de manera que incluye la protección frente a todos los riesgos que entraña la pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias ajenas a la voluntad de las personas. Según el Comité, un sistema de seguridad social debe incluir planes no contributivos, como los planes universales, ya que es poco probable que pueda proporcionarse la protección necesaria a todas las personas mediante un sistema basado en un seguro²².

34. Motivadas por la conclusión de que el 80% de la población mundial²³, en gran parte personas de edad, carece de acceso a cualquier tipo de seguridad social, varias organizaciones de las Naciones Unidas, bajo la dirección de la Organización Internacional del Trabajo, establecieron un marco para la formulación de políticas, conocido con el nombre de "piso de protección social", basado en el derecho de toda persona a la seguridad social y a un nivel de vida básico que garantice su salud y bienestar.

35. Frente a una desigualdad y una pobreza generalizadas, esta iniciativa sugiere que se adopten una serie de políticas destinadas a integrar en las esferas sociales clave el acceso a servicios esenciales a todas las edades. Mediante el piso de protección social se pretende garantizar la seguridad de ingresos básicos en forma de pensiones de vejez y discapacidad y el acceso universal a los servicios esenciales de salud, definidos según las prioridades nacionales. Esta política exige que se garantice a toda persona un nivel mínimo de ingresos, así como el acceso a los servicios sociales básicos.

²⁰ *Ibid.*, párr. 2.

²¹ El Convenio N° 102 (1952) de la OIT, relativo a la norma mínima de la seguridad social, define la seguridad social como la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas contra las dificultades económicas y sociales causadas por la interrupción o la reducción importante de los ingresos debido a enfermedades, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, invalidez, vejez y fallecimiento. Estas medidas incluyen la prestación de asistencia médica y la concesión de subsidios a las familias con hijos. Varios Convenios de la OIT exponen de manera más detallada qué entraña este derecho, cuál es la protección que ofrece, quién tiene derecho a la seguridad social y en qué circunstancias, así como el nivel de las prestaciones mínimas. Los Convenios pertinentes de la OIT son: N° 24 y N° 25 (1927) sobre el seguro de enfermedad; N° 37 y N° 38 (1933) sobre el seguro de invalidez; N° 39 y N° 40, sobre el seguro de muerte; N° 42 (revisado, 1934), relativo a la indemnización por enfermedades profesionales; N° 118 (1962), relativo a la igualdad de trato de nacionales y extranjeros en materia de seguridad social; N° 121 (1964) sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; N° 128 (1967), relativo a las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes; N° 130 (1969), relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad; N° 157 (1982), sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social; y N° 168 (1988), sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo.

²² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 4 b).

²³ Michael Cichon y Krzysztof Hagemeyer, "Social Security for All: Investing in Global and Economic Development. A Consultation", Discussion Paper 16, Issues in Social Protection Series, Departamento de Seguridad Social de la OIT, Ginebra, 2006.

36. Las medidas de austeridad ponen en peligro los planes de protección social, incluidas las pensiones, por lo que afectan drásticamente al disfrute del derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado²⁴.

B. Obligaciones de los Estados

1. Efectividad progresiva

37. De conformidad con el artículo 2, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estos derechos, incluidos el derecho al trabajo y a la seguridad social, exigen a los Estados que adopten "medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

38. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "el concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo" (Observación general N° 3, párr. 9).

39. Sin embargo, "el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real [...]. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados partes [...]. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo". (párr. 9). Por lo tanto, la realización progresiva implica también un plan de mejora o adelanto, que entraña la obligación de asegurar un mayor disfrute de los derechos a lo largo del tiempo. El Comité destacó que las medidas adoptadas para lograr el pleno disfrute de los derechos debían "ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto" (Observación general N° 3, párr. 2).

2. Prohibición de las medidas regresivas

40. El deber de hacer efectivos de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales implica la prohibición de medidas que disminuyan la efectividad de los

²⁴ En algunos países, los tribunales han examinado la validez constitucional de esas medidas. Por ejemplo, en Letonia, en diciembre de 2009 el Parlamento decidió disminuir aún más el presupuesto de 2010 recortando gastos y aumentando los impuestos, incluida una disminución del 10% de las pensiones y un recorte del 70% de los subsidios destinados a los pensionistas que trabajaban. Ese mismo mes, el Tribunal Constitucional dictaminó que los recortes de las pensiones eran inconstitucionales porque vulneraban el derecho de los residentes a la seguridad social, y los recortes tuvieron que revertirse en consecuencia. En Rumania, los recortes de las pensiones del 15%, propuestos en mayo de 2010, fueron declarados inconstitucionales el mes siguiente. Aunque las pensiones parcialmente financiadas con cargo a las contribuciones de los trabajadores están protegidas constitucionalmente, el Gobierno había eludido esta protección alegando un artículo particular de la Constitución que permitía la limitación temporal de determinados derechos a fin de defender la seguridad nacional. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)/Centro Regional de Bratislava para la Reforma de la Administración Pública (RCPAR), 2011, "Economic Crisis Responses from a Governance Perspective in Eastern Europe and Central Asia: Regional Report", págs. 15 y 16.

derechos garantizados por el Pacto, salvo cuando ello esté justificado por ciertos criterios estrictos.

41. Se entiende por medida regresiva aquella que, directa o indirectamente, conduce a un retroceso en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto. Así, para garantizar la efectividad progresiva y evitar retrocesos, los Estados deben velar por que sus políticas y acciones no reduzcan el acceso a las prestaciones de seguridad social. Esto implica, por ejemplo, no restringir los criterios de admisibilidad o la cuantía de las prestaciones sociales.

42. Como indica el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 3, todas las medidas de carácter deliberadamente regresivo "requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga" (párr. 9).

43. Otras observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aplican este concepto a derechos concretos incluidos en el Pacto y consideran que la adopción de medidas deliberadamente regresivas constituye una violación *prima facie* del Pacto²⁵.

3. Obligaciones mínimas básicas

44. Las Observaciones generales N°s 14, 15, 17 y 19 añaden otro argumento²⁶: la prohibición absoluta de aquellas medidas regresivas que sean incompatibles con las obligaciones básicas fijadas para cada derecho. La noción de las obligaciones mínimas básicas se considera un elemento común de todos los derechos del Pacto²⁷. Por consiguiente, los Estados no podrán justificar la adopción de medidas de austeridad o de otro tipo que limiten los niveles mínimos existentes de disfrute de esos derechos.

45. En 2007, el Comité aprobó una declaración titulada "Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el 'máximo de los recursos de que disponga' de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto"²⁸. La declaración aporta otros elementos para la interpretación de la prohibición de la regresión y confirma que el Comité examinará con rigor las medidas regresivas que afecten al disfrute del contenido mínimo básico del Pacto²⁹, y que esta consideración se aplica a todos los derechos consagrados en el Pacto.

4. Máximos recursos disponibles

46. Para que un Estado pueda atribuir el incumplimiento de sus obligaciones mínimas a la falta de recursos, deberá demostrar que ha hecho todo lo que está a su alcance para

²⁵ Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 11; Observación general N° 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, párr. 19; Observación general N° 13 (1999) sobre el derecho a la educación, párrs. 45 y 49; Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, párrs. 32, 48 y 50; Observación general N° 15 (2002) sobre el derecho al agua, párrs. 19, 21 y 42; Observación general N° 17 (2005) sobre el derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a), párrs. 27 y 42; Observación general N° 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, párrs. 21 y 34; Observación general N° 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párrs. 42 y 64, y Observación general N° 21 (2009) sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, párr. 65.

²⁶ Observación general N° 14, párr. 32; Observación general N° 15, párr. 42; Observación general N° 17, párr. 42; Observación general N° 19, párr. 64.

²⁷ Véase la Observación general N° 3, párr. 10.

²⁸ E/C.12/2007/1, párrs. 9 y 10.

²⁹ *Ibid.*, párr. 10 b).

utilizar todos los recursos a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas³⁰. Además de cumplir las obligaciones básicas, los Estados deben utilizar plenamente todos los recursos de que disponen para hacer efectivos progresivamente todos los niveles de los derechos humanos, de tal forma que se eviten las medidas o efectos regresivos y se mantenga el *statu quo* del amplio espectro de obligaciones de derechos humanos³¹.

5. Prohibición de la discriminación

47. Además, las medidas regresivas no podrán imponerse ni aplicarse de manera discriminatoria³², ya sea directa o indirectamente, *de iure o de facto*³³. Este principio exige la eliminación inmediata de toda práctica discriminatoria dimanante de leyes o políticas que distinga entre grupos por motivos como el sexo, la raza, el origen étnico o la religión.

48. Esta prohibición de la discriminación se extiende más allá de la mera obligación de evitar prácticas abiertamente discriminatorias. Exige el respeto de todos los grupos y personas, y, cuando los recursos son limitados, el Estado tiene la obligación positiva de adoptar medidas para proteger a los que corren mayor riesgo³⁴. Esas medidas pueden incluir el cobro de impuestos y la realización de transferencias sociales, a fin de reducir las desigualdades que surgen o se ven exacerbadas en tiempos de crisis³⁵. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha hecho hincapié en que "las políticas y la legislación [...] no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás"³⁶.

IV. Grupos específicos

49. En tiempos de crisis económica y financiera, las medidas de austeridad tienen efectos negativos importantes y desproporcionados en las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, como los pobres, las mujeres, los niños, los discapacitados, las personas de edad, quienes viven con el VIH/SIDA, los pueblos indígenas, las minorías étnicas, los migrantes, los refugiados y los desempleados³⁷.

³⁰ Radhika Balakrishnan, Diane Elson, James Heintz y Nicholas Lusiani, "Maximum Available Resources & Human Rights", Center for Women's Global Leadership, Rutgers University, 2011.

³¹ Véanse, además, las Observaciones generales N° 13, párr. 45, y N° 19, párr. 42, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el cuarto informe de Islandia, aprobadas por el Comité en su 49° período de sesiones, 11 de diciembre de 2009 (E/C.12/ISL/CO/4). Véase también: Ignacio Saiz, "Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis", *Journal of Human Rights Practice* (2009) vol. 1, N° 2, págs. 277 a 293 y 283.

³³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, párr. 42.

³⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15, párr. 13.

³⁵ Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Carta a los Estados partes, 16 de mayo de 2012; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el cuarto informe de Islandia, aprobadas por el Comité en su 49° período de sesiones, 11 de diciembre de 2009, E/C.12/ISL/CO/4.

³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4, párr. 11.

³⁷ Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, carta a los Estados partes, 16 de mayo de 2012; Declaración de Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2012, 23 de octubre de 2012, Nueva York; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de España, aprobadas por el Comité en su 48° período de sesiones, 6 de junio de 2012 (E/C.12/ESP/CO/5).

50. La presente sección del informe se centrará en algunos de estos grupos, para ilustrar los posibles efectos de las medidas de austeridad, en especial en el goce de sus derechos al trabajo y a la seguridad social.

A. Mujeres

51. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las mujeres afrontan barreras sistémicas en casi todos los aspectos del empleo, por ejemplo, en relación con el tipo de trabajo que consiguen o de los que se ven excluidas, la disponibilidad de apoyos como guarderías, el nivel de la remuneración, las condiciones de trabajo, el acceso a las ocupaciones mejor remuneradas y tradicionalmente "masculinas", la seguridad laboral, los derechos de pensión, las prestaciones, y el tiempo, los recursos o la información necesarios para hacer valer sus derechos. Las mujeres son mayoría entre los pobres, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y afrontan múltiples obstáculos para acceder a la seguridad social, debido en parte a su papel de madres y cuidadoras de otras personas, y a que son trabajadoras informales o migrantes, o tienen empleos precarios o a tiempo parcial³⁸.

52. En su Observación general N° 18, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subraya la necesidad de contar con "un sistema global de protección para luchar contra la discriminación de género y garantizar igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en relación con su derecho al trabajo, asegurando igual salario por trabajo de igual valor. En particular, los embarazos no deben constituir un obstáculo para el empleo ni una justificación para la pérdida del mismo"³⁹.

53. El Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012 de la OIT, insiste en que las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de encontrarse en una situación laboral vulnerable o de desempleo⁴⁰. Además, en épocas de crisis, estas tienden a asumir un mayor volumen de trabajo no remunerado y cuidados familiares.

54. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las diferencias de la esperanza media de vida entre hombres y mujeres deben ser tenidas en cuenta en el diseño de los planes de seguridad social, porque pueden dar lugar a una discriminación de hecho contra las mujeres. Dado que combinan el trabajo con responsabilidades de cuidado, estas tienen más probabilidades de empleos precarios o sin protección social, y sus aportaciones a los planes de pensiones tienden a ser menores y más esporádicas. Como resultado, es probable que perciban menores pensiones o no cumplan los requisitos para obtener pensiones contributivas. En ambos casos, su mayor esperanza de vida aumenta la probabilidad de que las mujeres vivan en la pobreza en la vejez. Los planes no contributivos deberían tener en cuenta este factor, así como el hecho de que las mujeres son con frecuencia las únicas responsables del cuidado de hijos y personas mayores. Por lo tanto, basarse exclusivamente en un sistema de pensiones contributivas puede agravar las desigualdades de género.

55. En su Recomendación general N° 27 sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer analiza con mayor detalle la discriminación que sufren las mujeres mayores. Las mujeres están menos presentes en el sector formal del empleo, y suelen recibir un salario menor por el mismo trabajo o un trabajo de igual valor. El Comité destaca que la discriminación de género en el empleo que sufren durante toda su vida tiene un impacto acumulativo en la

³⁸ OIT, "Gender equality at the heart of decent work", informe para la 98ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2009.

³⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 18, párr. 13.

⁴⁰ OIT, World of Work Report 2012, "Better Jobs for a Better Economy", pág. 25.

vejez, y se traduce en ingresos desproporcionadamente bajos y en pensiones menores, o incluso inexistentes, en comparación con los hombres⁴¹.

56. Las medidas de austeridad y los recortes en el gasto social tienden a afectar en mayor medida el acceso de las mujeres y niñas a la educación y los servicios de salud. Las tendencias indican que se retira de las escuelas a más niñas que niños para que ayuden en las tareas del hogar, lo que refuerza las diferencias entre los géneros en la educación⁴².

57. Los recortes del gasto y de las prestaciones sociales tiene efectos dramáticos en las madres solteras; estas se hunden más en la pobreza, dado que con frecuencia dependen de la seguridad social o de ingresos bajos. La salud, la educación y el bienestar de sus hijos también se ven afectados⁴³, lo que alimenta el ciclo de la pobreza.

58. Las mujeres y niñas se ven perjudicadas a largo plazo debido a las estrategias de las familias para hacer frente a la pérdida de ingresos a falta de ayuda externa. Por ejemplo, las mujeres embarazadas, en especial las de comunidades desfavorecidas, no suelen utilizar servicios médicos que se han vuelto inasequibles y, al propio tiempo, tienen más posibilidades de enfermar debido a una nutrición deficiente. La mortalidad materna también aumenta porque hay más partos en los que no se presta ningún cuidado⁴⁴.

59. Hay cada vez más datos que indican que algunas reducciones del gasto público restringen los servicios destinados a las mujeres víctimas de violencia doméstica⁴⁵. El trabajo remunerado o las prestaciones de protección social proporcionan medios de vida a las mujeres y sus familias, brindándoles un cierto grado de independencia. Ello aumenta sus posibilidades de evitar la pobreza y situaciones potencialmente abusivas, las condiciones de hacinamiento, la limitación de su campo de acción y las tensiones psicológicas. El acceso al trabajo remunerado permite a la mujer ejercer más poder de negociación u optar por abandonar una relación de pareja abusiva⁴⁶.

B. Migrantes

60. La crisis económica ha exacerbado la tendencia de muchos Estados a limitar las vías de migración regular, incluida la reunificación familiar, haciendo de los canales irregulares la única opción⁴⁷.

⁴¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación general N° 27 (2010) sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos.

⁴² Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza (A/64/279), párr. 40.

⁴³ <http://www.opendemocracy.net/5050/heather-mcrobie/austerity-and-domestic-violence-mapping-damage>.

⁴⁴ A/64/279 (véase la nota 42), párr. 41.

⁴⁵ Jane Lethbridge, "Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women", Public Services International, 2012, pág. 21.

⁴⁶ Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk, Economía política de los derechos de la mujer (A/HRC/11/6), párr. 64.

⁴⁷ B. Ghosh, The Global Economic Crisis and Migration: "Where Do We Go From Here" (Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y The Hague Process on Refugees and Migration (THP), 2011); véase también Martin Ruhs y Carlos Vargas-Silva, "The Labour Market Effects of Immigration", (The Migration Observatory, 1 de enero de 2012). Según el Presidente del Consejo de Asesores Económicos, los inmigrantes aportan 37.000 millones de dólares anuales a la economía de los Estados Unidos. Un estudio realizado recientemente en Nueva Zelanda concluyó que en 2006, los migrantes nacidos en el extranjero habían aportado 8.100 millones de dólares a la economía de Nueva Zelanda y consumido 4.810 millones por concepto de beneficios y servicios. En comparación, los ciudadanos nacidos en Nueva Zelanda habían aportado 24.760 millones y consumido 21.920 millones.

61. El artículo 25 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares dispone que los trabajadores migratorios gozarán de un trato igual al de los nacionales en lo tocante a remuneración, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de la relación de empleo y "cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término".

62. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho hincapié en la aplicabilidad del derecho a trabajar de los migrantes, recordando que "el principio de la no discriminación, según figura consagrado en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto, y en el artículo 7 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, debe aplicarse en relación con las oportunidades de empleo de los trabajadores migratorios y sus familias". El Comité ha subrayado que: "Los Estados partes tienen la obligación de respetar el derecho al trabajo, entre otras cosas, mediante la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, y absteniéndose de denegar o limitar el acceso igualitario a trabajo digno a todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, en particular presos o detenidos miembros de minorías y trabajadores migratorios" (Observación general N° 18, párrs. 18 y 23).

63. La Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (art. 27) dispone que estos gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios gocen de alguna prestación, los Estados también considerarán la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones.

64. A pesar de que en algunos casos pueda haber la posibilidad de un nivel diferenciado de seguridad social o protección social, los Estados, en principio, no pueden excluir de forma arbitraria a los trabajadores migrantes de los sistemas de seguridad social y protección social. El principio de igualdad y prohibición de la discriminación por motivo de nacionalidad también es válido para el derecho a la seguridad social, incluidos el seguro social y la protección social. Los trabajadores migrantes son parte de la población activa y la economía de los Estados de empleo y, por tanto, contribuyen en general a los planes de seguro social y son titulares de derechos en todos esos planes. Incluso en los casos en los que no participan en los sistemas contributivos, los trabajadores migrantes contribuyen a los planes y programas de protección social, por lo menos al pagar impuestos indirectos. Además, su situación de inmigrantes, ya sea documentados o indocumentados, no debería ser tomada en cuenta por lo que se refiere a los sistemas de protección social dirigidos a aliviar la extrema pobreza o la vulnerabilidad.

65. El anterior Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes observó que, en muchos casos, "los trabajadores migrantes, tanto regulares como irregulares (...) trabajan en condiciones precarias y discriminatorias, con contratos temporales que no les dan derecho a acceder a los servicios de la seguridad social"⁴⁸. Su situación es aún más difícil debido a que el acceso a la seguridad social con frecuencia es condición del ejercicio de otros derechos esenciales⁴⁹. En general, tener un número de seguridad social es necesario para matricularse en escuelas o permanecer en centros de acogida a largo plazo. Esto perjudica a los migrantes irregulares, que no pueden entrar al sistema.

⁴⁸ Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante, Consejo de Derechos Humanos, (A/HRC/17/33/Add.3), párr. 70.

⁴⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19 (2008) sobre el derecho a la seguridad social, párr. 28.

C. Personas de edad

66. Aunque el derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y parte inherente de la dignidad humana, muchas sociedades han estigmatizado a los trabajadores de más edad por considerarlos improductivos, lentos, propensos a enfermedades, incapaces de aprender y una carga en el entorno de trabajo. Con frecuencia, los trabajadores mayores son obligados a jubilarse, con independencia de su aptitud para trabajar. El acceso a los préstamos, a los seguros, a la tierra o al alquiler puede negárseles por motivos de edad, u ofrecerse en condiciones inasequibles o injustas, lo que reduce las oportunidades de iniciar o proseguir actividades productivas. En consecuencia, las personas mayores a menudo se enfrentan a la pobreza, incluso a la pobreza extrema⁵⁰. Esta situación afecta aún más a las mujeres mayores.

67. En períodos de crisis y de austeridad, la pérdida de un trabajo pocos años antes de la edad de jubilación tiene como resultado menores oportunidades, condiciones o contratos de trabajo injustos y una reducción de sueldo, con consecuencias dramáticas para las pensiones, los ahorros y la calidad de vida a largo plazo. En algunos países, los varones de más edad no pueden acceder a la seguridad social porque se les considera aptos para trabajar. Como consecuencia, es frecuente que se encuentren en una situación difícil, en la que se les considera demasiado viejos para buscar un empleo permanente pero demasiado jóvenes para tener derecho a una pensión⁵¹.

68. En 2010, la Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos dedicó un informe temático a la protección social de las personas de edad⁵². La Relatora especial observó que la protección social incluía tanto el seguro social como la asistencia social, y que debía tener debidamente en cuenta el costo de vida real. Señaló que las lagunas de la cobertura afectaban especialmente a las personas que vivían en la extrema pobreza, un grupo en el que había una cantidad desproporcionada de personas de edad. Como señaló la Relatora especial, la falta de un marco jurídico adecuado para los sistemas no contributivos de seguridad social constituía una grave amenaza para el goce de los derechos humanos de los beneficiarios.

V. Conclusiones

69. Los Estados tienen la obligación positiva de velar por que exista una regulación financiera acorde con la necesidad de proteger los derechos humanos.

70. Muchos Estados han respondido a la reciente crisis financiera mundial con medidas de austeridad que han reducido considerablemente el gasto del sector social. Esto ha tenido efectos negativos en el nivel de vida. La inversión pública en servicios esenciales ha disminuido. Los recortes en el empleo en el sector público y la financiación de las redes de protección social han dado lugar a la denegación o la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial de los grupos ya marginados o en riesgo de serlo, y en algunos casos pueden contravenir la prohibición de discriminación en el goce de los derechos humanos.

71. Para cumplir sus obligaciones de derechos humanos, los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben justificar

⁵⁰ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo Económico y Social sobre los derechos humanos de las personas de edad, 2012 (E/2012/5), párr. 35.

⁵¹ *Ibid.*, párr. 36.

⁵² Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, Informe al Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/14/31).

las medidas de austeridad demostrando que estas protegen realmente los derechos consagrados en el Pacto, en particular los de los más vulnerables. Esto les exige demostrar que se han agotado todas las demás alternativas y que las medidas son necesarias y proporcionadas, respetan las obligaciones mínimas y no son discriminatorias⁵³.

⁵³ Ariranga G. Pillay, Presidente, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, carta a los Estados partes, 16 de mayo de 2012, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf>.