



Asamblea General

Distr. general
4 de mayo de 2018
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

38º período de sesiones

18 de junio a 6 de julio de 2018

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos relativo a su misión a los Estados Unidos de América

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, relativo a la misión que efectuó a los Estados Unidos de América entre el 1 y el 15 de diciembre de 2017. El propósito de la visita era evaluar la medida en que las políticas y los programas del Gobierno dirigidos a combatir la extrema pobreza eran compatibles con sus obligaciones en materia de derechos humanos, informar al respecto al Consejo de Derechos Humanos y hacer recomendaciones constructivas al Gobierno y a otros interesados.



Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos relativo a su misión a los Estados Unidos de América*

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Sinopsis	3
III. La dimensión de los derechos humanos	6
IV. ¿Quiénes son “los pobres”?	6
V. Alcance actual de la pobreza en los Estados Unidos de América	7
VI. Problemas planteados por las políticas gubernamentales vigentes	7
A. Merma de la democracia	7
B. Deficiencias en la protección social básica	9
C. El recurso a la criminalización para encubrir el problema de pobreza subyacente	13
D. Persistencia de la discriminación y la pobreza	16
E. Políticas confusas y contraproducentes en materia de drogas	19
F. Contaminación ambiental	19
VII. Conclusiones y recomendaciones	20

* Se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

I. Introducción

1. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos visitó los Estados Unidos de América del 1 al 15 de diciembre de 2017 con arreglo a la resolución 35/19 del Consejo de Derechos Humanos. El propósito de la visita era informar al Consejo sobre la medida en que las políticas y los programas del Gobierno relacionados con la extrema pobreza eran compatibles con sus obligaciones en materia de derechos humanos y hacer recomendaciones constructivas al Gobierno y a otros interesados. El Relator Especial da las gracias al Gobierno por invitarle, facilitar su visita y seguir cooperando con los mecanismos de rendición de cuentas del Consejo que son aplicables a todos los Estados¹.

2. Durante su visita, el Relator Especial se reunió con funcionarios públicos federales, estatales, de condado y municipales y con congresistas, representantes de la sociedad civil, académicos y personas que vivían en la pobreza. También recibió con antelación a su visita más de 40 comunicaciones escritas detalladas². Visitó California (Los Angeles y San Francisco), Alabama (el condado de Lowndes y Montgomery), Georgia (Atlanta), Puerto Rico (San Juan, Guayama y Salinas), Virginia Occidental (Charleston) y Washington, D.C. Está profundamente agradecido a quienes le organizaron en estos lugares consultas con las comunidades, así como a la US Human Rights Network, que dedicó a su visita al país un día completo de su reunión nacional de 2017, celebrada en Atlanta.

3. Las estrictas limitaciones impuestas a la extensión del presente informe hacen imposible ahondar en los temas tratados, ni siquiera en los principales. Por suerte, es ya extensa la serie de excelentes investigaciones y análisis de la sociedad civil centrados en los problemas que plantea la pobreza en los Estados Unidos³. En el presente informe el Relator Especial se propone reunir parte de esos análisis, determinar los principales problemas relacionados con la pobreza y explicar en este contexto la pertinencia de las obligaciones internacionales de los Estados Unidos en el ámbito de los derechos humanos. Como ocurre siempre con este tipo de visitas a los países, el examen del informe por el Consejo de Derechos Humanos permitirá a otros Estados determinar la medida en que los Estados Unidos cumplen sus obligaciones internacionales.

II. Sinopsis

4. Los Estados Unidos son un país de contrastes acusados. Es una de las sociedades más prósperas del mundo, líder mundial en muchos ámbitos y centro de innovaciones tecnológicas y de otro tipo que no tienen parangón. Sus empresas marcan tendencias a escala mundial, su sociedad civil es dinámica y avanzada y su sistema de enseñanza superior está a la vanguardia a nivel planetario. Sin embargo, sus inmensos depósitos de riqueza y conocimientos especializados contrastan marcadamente con las condiciones en que vive gran parte de sus ciudadanos. Cerca de 40 millones de personas viven en situación de pobreza, 18,5 millones de pobreza extrema y 5,3 millones en condiciones de pobreza absoluta propias del tercer mundo⁴. El país registra la tasa de pobreza juvenil más alta de la

¹ El Relator Especial agradece a Christiaan van Veen, Anna Bulman, Ria Singh Sawhney y el personal de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos los sobresalientes análisis e investigaciones que han realizado.

² Las comunicaciones pueden consultarse en www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Callforinput.aspx.

³ Véanse, por ejemplo, Kathryn J. Edin y H. Luke Shaefer, *\$2.00 a Day: Living on Almost Nothing in America* (Nueva York, Mariner Books, 2016); Matthew Desmond, *Evicted: Poverty and Profit in the American City* (Nueva York, Crown Publishers, 2016); Sasha Abramsky, *The American Way of Poverty: How the Other Half Still Lives* (Nueva York, Nation Books, 2013); y Peter Edelman, *Not a Crime to Be Poor: The Criminalization of Poverty in America* (The New Press, Nueva York, 2017).

⁴ Jessica L. Semega, Kayla R. Fontenot y Melissa A. Kollar, *Income and Poverty in the United States: 2016 — Current Population Reports* (Oficina del Censo de los Estados Unidos, septiembre de 2017), págs. 12 y 17. Puede consultarse en www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y las mayores tasas de mortalidad de lactantes en comparación con otros Estados de la OCDE. Sus ciudadanos viven menos y padecen más enfermedades en comparación con los habitantes de cualquier otra democracia rica, cada vez están más arraigadas las enfermedades tropicales erradicables y el país presenta la tasa de encarcelamiento más alta del mundo, uno de los índices de inscripción electoral más bajos entre los países de la OCDE y las tasas de obesidad más altas del mundo desarrollado.

5. En los Estados Unidos se observa la tasa de desigualdad de los ingresos más alta de los países occidentales⁵. La reducción tributaria de diciembre de 2017, que ascendió a 1,5 billones de dólares, benefició abrumadoramente a los más acaudalados y agravó la desigualdad. Están claras las consecuencias de desentenderse de la pobreza y promover la desigualdad. Los índices de pobreza y desigualdad de los Estados Unidos son de los más altos de la OCDE, y el Centro de Stanford sobre Desigualdad y Pobreza sitúa el país en el puesto 18 entre los 21 países más ricos por lo que se refiere al mercado de trabajo, las tasas de pobreza, las redes de protección social, la desigualdad en los ingresos y la movilidad económica. Sin embargo, en 2018 se concentraba en los Estados Unidos más del 25% de los 2.208 multimillonarios de todo el mundo⁶. Así pues, es espectacular el contraste entre la inmensa riqueza de unos cuantos y la miseria y las privaciones a las que está ligada la existencia de un enorme número de ciudadanos de los Estados Unidos. A lo largo de casi cinco decenios la política general adoptada al respecto ha sido, en el mejor de los casos, negligente, pero las políticas del último año parecen pensadas a propósito para retirar a la población más pobre la protección básica, castigar a quienes no están empleados e incluso hacer de la atención sanitaria básica un privilegio que hay que ganarse, no un derecho derivado de la condición de ciudadano.

6. La visita del Relator Especial coincidió con la espectacular reorientación de las políticas de los Estados Unidos en la materia. Las nuevas políticas: a) ofrecen a los más acaudalados y a las empresas más grandes desgravaciones fiscales y ganancias financieras de una cuantía sin precedentes; b) sufragan en parte estas medidas fiscales mediante reducciones de las prestaciones sociales de la población pobre; c) obedecen a un programa radical de desregulación en los ámbitos financiero, ambiental, sanitario y de seguridad orientado a eliminar las protecciones que favorecen a las clases medias y a los pobres; d) se proponen agregar a más de 20 millones de personas pobres y de clase media a las multitudes que carecen de seguro médico; e) restringen las condiciones de acceso a muchas prestaciones sociales a la vez que incrementan los obstáculos que deben superar quienes reúnen tales condiciones; f) aumentan de forma espectacular el gasto en defensa, a la vez que rechazan las solicitudes de mejora de las prestaciones esenciales de los veteranos; g) no aportan fondos adicionales suficientes para hacer frente a una crisis causada por opioides que está diezmando partes del país; y h) no se esfuerzan por combatir el racismo estructural que mantiene en la pobreza o sus aledaños a un gran porcentaje de quienes no son blancos⁷.

7. En un informe de 2017 el Fondo Monetario Internacional (FMI) retrató la situación que imperaba incluso antes de que se hubieran dejado sentir estas políticas redistributivas de carácter marcadamente regresivo al afirmar que la economía de los Estados Unidos “está facilitando mejores niveles de vida solo a unos pocos” y que “la renta de los hogares de gran parte de la población se está estancando, las oportunidades laborales se están deteriorando, las perspectivas de ascensión social se desvanecen y quienes son ya acaudalados están percibiendo ganancias económicas cada vez mayores”⁸.

2017/demo/P60-259.pdf. Véase también Angus Deaton, “The U.S. can no longer hide from its deep poverty problem”, *New York Times*, 24 de enero de 2018.

⁵ Base de datos sobre la desigualdad de los ingresos a escala mundial, disponible en www.wider.unu.edu/project/wiid-world-income-inequality-database.

⁶ Véase www.forbes.com/sites/forbespr/2018/03/06/forbes-32nd-annual-worlds-billionaires-issue/#43e9e95a10e0.

⁷ En el presente informe toda referencia a una raza o etnia se ajusta a las siguientes clasificaciones empleadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos: indígena americano o indígena de Alaska, asiático, negro y blanco (véase www.census.gov/topics/population/race/about.html).

⁸ FMI, “United States: staff report for the 2017 Article IV Consultation”, párr. 14.

8. La parte de la riqueza que está en manos del 1% más rico de la población de los Estados Unidos ha aumentado constantemente los últimos años. En 2016 poseían el 38,6% del total de la riqueza. En cuanto a riqueza e ingresos, la parte correspondiente al 90% menos rico ha disminuido en la mayor parte de los últimos 25 años⁹. Con la reforma tributaria empeorará la situación y los Estados Unidos seguirán siendo la sociedad más desigual del mundo desarrollado. La espectacular reducción prevista de los servicios sociales destrozará en lo fundamental dimensiones cruciales de una red de protección social que ya está plagada de agujeros. En vista de que el poder económico y el político se refuerzan mutuamente, el sistema político estará todavía más expuesto a que se apoderen de él las élites acaudaladas.

9. Esta situación no presagia nada bueno no solo para los pobres y la clase media de los Estados Unidos, sino tampoco para la sociedad en su conjunto, en la medida en que un índice de pobreza alto “crea disparidad en el sistema de educación, entorpece la formación de capital humano y hace mella en la futura productividad”¹⁰. Las consecuencias también tienen una dimensión mundial. Las reducciones tributarias alimentarán una igualación hacia abajo de ámbito planetario, con lo cual disminuirán aún más los ingresos que necesitan los Gobiernos para garantizar una protección social básica y cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. A la vez, las políticas de los Estados Unidos siguen siendo un modelo que otros países procuran emular.

10. Quienes defienden el *statu quo* describen los Estados Unidos como tierra de oportunidades y lugar donde es posible hacer realidad el sueño americano, pues los más pobres pueden aspirar a formar parte de la población más rica. Sin embargo, la realidad es hoy en día muy distinta. El índice de movilidad social intergeneracional de los Estados Unidos es actualmente uno de los más bajos entre los países ricos¹¹. Es trágico que los códigos postales, normalmente indicadores indirectos fiables de la raza y la riqueza, suelen servir para predecir el futuro de un niño en cuanto a posibilidades de empleo y de ingresos. Los altos índices de pobreza infantil y juvenil perpetúan muy eficazmente la transmisión intergeneracional de la pobreza y van convirtiendo con rapidez el sueño americano en la fantasía americana. La igualdad de oportunidades, tan valorada en el plano teórico, es en la práctica un mito, especialmente en el caso de las minorías y las mujeres, aunque también para muchos trabajadores blancos de clase media.

11. Las nuevas tecnologías ocupan actualmente un lugar central a efectos de ampliar o reducir los niveles de pobreza en los Estados Unidos. Algunos expertos se muestran decididamente optimistas al respecto y ponen de manifiesto los numerosos beneficios que pueden derivarse de las nuevas tecnologías, en particular de la inteligencia artificial, a efectos de reducir la pobreza en ámbitos tan diversos como la atención sanitaria, el transporte, el medio ambiente, la justicia penal y la inclusión económica¹². Otros reconocen los inconvenientes, en particular los posibles efectos negativos de la automatización y la robotización en los futuros índices de empleo y en la seguridad en el empleo¹³. Sin embargo, sorprende que se haya prestado tan poca atención a la repercusión específica de estas nuevas tecnologías en la vida de los pobres que forman parte de la actual sociedad de los Estados Unidos¹⁴. Esas indagaciones resultan pertinentes incluso al margen de los

⁹ Jesse Bricker y otros, “Changes in U.S. family finances from 2013 to 2016: evidence from the Survey of Consumer Finances”, *Federal Reserve Bulletin* (septiembre de 2017), vol. 103, núm. 3, pág. 10.

¹⁰ FMI, “United States: staff report”, párr. 18.

¹¹ Raj Chetty y otros, “The fading American dream: trends in absolute income mobility since 1940”, National Bureau of Economic Research Working Paper 22910 (diciembre de 2016), pág. 2. Véase también Jonathan Davis y Bhashkar Mazumder, “The decline in intergenerational mobility after 1980”, Opportunity & Inclusive Growth Institute working paper (29 de marzo de 2017), disponible en www.minneapolisfed.org/institute/working-papers/17-21.pdf.

¹² Oficina Ejecutiva del Presidente del Comité de Tecnología del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, “Preparing for the future of artificial intelligence” (octubre de 2016), pág. 1. Véase también Elisabeth A. Mason, “A.I. and big data could power a new war on poverty”, *New York Times*, 1 de enero de 2018.

¹³ Charles Varner, Marybeth Mattingly y David Grusky, “The facts behind the visions”, *Pathways* (primavera de 2017), pág. 4.

¹⁴ Cathy O’Neil, “The ivory tower can’t keep ignoring tech”, *New York Times*, 14 de noviembre de 2017.

pobres en sí, pues la experiencia viene a decir que quienes sufren pobreza suelen servir de laboratorio para ensayar prácticas y políticas que posteriormente se aplican de forma más amplia. En el actual informe, el Relator Especial se propone estimular una reflexión más detenida en torno a la repercusión de las nuevas tecnologías en los derechos humanos de los más pobres.

III. La dimensión de los derechos humanos

12. Sucesivas administraciones, entre ellas la actual, han rechazado con firmeza la idea de que los derechos económicos y sociales son derechos humanos auténticos, a pesar de aparecer reconocidos claramente en tratados esenciales ratificados por los Estados Unidos, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, así como en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que, según llevan insistiendo mucho tiempo los Estados Unidos, otros países deben respetar. Sin embargo, la negación no elimina la responsabilidad ni hace que desaparezcan las obligaciones. El derecho internacional de los derechos humanos reconoce el derecho a la educación, el derecho a la atención médica, el derecho de los necesitados a la protección social y el derecho a un nivel de vida adecuado. En la práctica, los Estados Unidos son el único país desarrollado que insiste en que, aunque los derechos humanos son de importancia capital, no forman parte de ellos los derechos a estar protegido para no morir de hambre, para no morir por falta de acceso a una atención médica asequible o para no crecer en un contexto de privación total. En vista de que los Estados Unidos se han negado a reconocer a escala interna los derechos económicos y sociales convenidos por la mayor parte de los demás Estados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros tratados¹⁵, excepción hecha del reconocimiento de algunos derechos sociales, en particular el derecho a la educación, en las constituciones estatales, el presente informe se centra principalmente en los derechos civiles y políticos recogidos en la Carta de Derechos de los Estados Unidos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que los Estados Unidos han ratificado.

IV. ¿Quiénes son “los pobres”?

13. Al reflexionar sobre la pobreza, resulta llamativa la importancia dada a descripciones caricaturescas de las presuntas diferencias innatas entre ricos y pobres que resurgen sistemáticamente en el discurso de algunos políticos y medios de comunicación. Los ricos son industriosos, emprendedores, patriotas e impulsores del éxito económico. Los pobres son manirroto, fracasados y estafadores. En consecuencia, destinar dinero a servicios sociales es tirar dinero a la basura. Si los pobres quieren de verdad prosperar en los Estados Unidos, la tarea es fácil: para poder hacer realidad el sueño americano les basta con esforzarse lo suficiente. Sin embargo, la realidad es muy distinta. Gran parte de los ciudadanos más acaudalados no pagan impuestos en la misma proporción que otros, acumulan buena parte de su riqueza en el extranjero y a menudo perciben ingresos que proceden exclusivamente de la especulación, sin que contribuyan a la prosperidad general de la comunidad de los Estados Unidos.

14. Cuando se imagina a los pobres, no suelen estar lejos distintos estereotipos racistas. La inmensa mayoría de las veces se da por sentado que los pobres son personas de color, ya sea afroamericanos, ya “inmigrantes” hispanos. Lo cierto es que hay 8 millones más de blancos pobres que de negros pobres¹⁶. El rostro de la pobreza en los Estados Unidos no es solo negro o hispano, sino también blanco, asiático y de otras muchas ascendencias.

15. Asimismo, se da por sentado que un gran número de quienes perciben servicios sociales viven por todo lo alto cobrando el subsidio de desempleo. Algunos políticos y cargos políticos con quienes habló el Relator Especial compraban punto por punto el

¹⁵ Los Estados Unidos son el único país del mundo que no ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño, que protege los derechos económicos y sociales de los niños.

¹⁶ Semega, Fontenot y Kollar, *Income and Poverty*, pág. 12.

cuadro de unos estafadores que se pasan el día sentados en cómodos sofás viendo televisión de pago o haciendo uso de teléfonos inteligentes, todo ello sufragado a cuenta de los servicios sociales. El Relator Especial se pregunta cuántos de esos políticos han estado alguna vez en una zona pobre, por no mencionar si han hablado con sus habitantes. Las anécdotas proliferan, pero las pruebas son muy escasas. En toda sociedad los hay que abusan del sistema, tanto entre quienes perciben más ingresos como entre quienes perciben menos. Sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos son pobres quienes nacen en condiciones de pobreza o se ven arrojados a la pobreza por circunstancias que en gran medida escapan a su control, como discapacidades físicas o psicosociales, un divorcio, una ruptura familiar, enfermedades, la vejez, un sueldo con el que es imposible vivir o la discriminación en el mercado laboral.

V. Alcance actual de la pobreza en los Estados Unidos de América

16. El alcance de la pobreza en los Estados Unidos suscita amplios debates, pero el presente informe se basa fundamentalmente en estadísticas gubernamentales oficiales, en particular las aportadas por la Oficina del Censo de los Estados Unidos. La pobreza del país se define y cuantifica partiendo de “umbrales de pobreza” o de mediciones oficiales de la pobreza que se actualizan todos los años. Estos umbrales, que se vienen usando desde que el Presidente Lyndon B. Johnson emprendió la guerra contra la pobreza en los años sesenta del pasado siglo, hacen uso de un conjunto de umbrales de valor en dólares que varían en función del tamaño y la composición de las familias para determinar quién vive en situación de pobreza¹⁷. A raíz de las numerosas críticas recibidas por las mediciones oficiales de la pobreza, la Oficina del Censo elaboró una medición complementaria de la pobreza que muchos expertos prefieren¹⁸. Según las mediciones oficiales de la pobreza, en 2016 vivía en la pobreza un 12,7% de la población de los Estados Unidos¹⁹; según la medición complementaria de la pobreza, la proporción ascendía al 14%²⁰.

VI. Problemas planteados por las políticas gubernamentales vigentes

17. No existe una receta mágica para eliminar la pobreza extrema, y cada uno de los niveles gubernamentales debe adoptar decisiones de buena fe por cuenta propia. Sin embargo, en última instancia, sobre todo en el caso de un país rico como los Estados Unidos, la persistencia de la pobreza extrema es una opción política de la que son responsables quienes ocupan el poder. Con voluntad política sería fácil eliminarla. Lo que se sabe a partir de una dilatada experiencia y a la luz de las obligaciones del Gobierno en materia de derechos humanos es que existe una serie de ingredientes indispensables para todo conjunto de políticas dirigidas a eliminar la pobreza. Entre ellos cabe mencionar una adopción de decisiones de carácter democrático, políticas en pro del pleno empleo, la protección social de los vulnerables, un sistema judicial imparcial y eficaz, la igualdad racial y de género, el respeto de la dignidad humana, políticas fiscales responsables y justicia ambiental. Como se señala a continuación, los Estados Unidos se quedan muy cortos en relación con cada una de estas medidas.

A. Merma de la democracia

18. La piedra angular de la sociedad de los Estados Unidos es la democracia, pero esta se ve mermada constantemente, a la vez que sufre mermas el derecho a la participación

¹⁷ *Ibid.*, pág. 43.

¹⁸ Comunicación escrita presentada por el Centro de Georgetown sobre Pobreza y Desigualdad, 4 de octubre de 2017, pág. 2.

¹⁹ Semega, Fontenot y Kollar, *Income and Poverty*, pág. 12.

²⁰ Liana Fox, “The supplemental poverty measure” (septiembre de 2017), pág. 1. Puede consultarse en www.census.gov/content/dam/Census/library/publications/2017/demo/p60-261.pdf.

política, protegido por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En teoría se aplica el principio de un voto por persona, pero la realidad es cada vez más distinta.

19. En una democracia el Gobierno tiene como tarea facilitar la participación política velando por que todos los ciudadanos puedan votar y por que cada voto valga lo mismo que los demás. Sin embargo, en los Estados Unidos se ven abiertamente privados de derechos más de 6 millones de reos y ex reos²¹, algo que afecta predominantemente a los ciudadanos negros en la medida en que su conducta es a menudo el objeto al que van dirigidas ciertas medidas de criminalización. Además, nueve estados supeditan actualmente la restitución del derecho a votar tras salir de la cárcel al abono de las multas y tasas pendientes de pago. Un resultado característico de ello es lo que ocurre en Alabama, donde la mayoría de los ex reos no puede votar²².

20. También se dan casos de privación de derechos encubierta, en particular mediante una tremenda manipulación de los límites de los distritos electorales para privilegiar a determinados grupos de votantes, imposición de requisitos artificiales e innecesarios en materia de identificación de votantes, manipulación de los colegios electorales, mudanza de las oficinas de los Departamentos de Vehículos Motorizados para dificultar a determinados grupos la obtención de identificación y mayor presencia de obstáculos a la votación, en particular para quienes carecen de recursos. El resultado neto de todo ello es que quienes viven en la pobreza, las minorías y otros grupos desfavorecidos se ven privados sistemáticamente del derecho a votar.

21. En ese sentido, no sorprende que los Estados Unidos registren una de las tasas más bajas de participación electoral entre los países desarrollados, siendo de apenas un 55,7% la proporción de la población en edad de votar que acudió a las urnas en las elecciones presidenciales de 2016²³. Los votantes inscritos representan una proporción mucho menor de los posibles votantes en los Estados Unidos que en prácticamente cualquier otro país de la OCDE. En 2016 apenas se inscribió cerca del 64% de la población en edad de votar de los Estados Unidos, frente al 91% en el caso del Canadá y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, el 96% en Suecia y casi un 99% en el Japón. La baja participación obedece también a la impresión de que los resultados electorales no tienen repercusión en la vida de la población pobre. Un político señaló al Relator Especial que la mayor parte de los políticos se molestan en organizar muy pocos actos de campaña en distritos abrumadoramente pobres, lo cual da idea de la ausencia más amplia de representación de los partidos entre los votantes de ingresos bajos y de clase trabajadora²⁴.

22. El vínculo entre la pobreza y la ausencia de derechos políticos queda ilustrado a la perfección en el caso de Puerto Rico. Si fuera un estado, sería el más pobre del país, pero no es un estado, sino un simple "territorio". Los puertorriqueños que viven en la isla carecen de representantes con pleno derecho de voto en el Congreso y no pueden votar en las elecciones presidenciales, aunque sí pueden votar en las primarias presidenciales. En un país que se complace en verse como la democracia más antigua del mundo y como defensor a ultranza de los derechos políticos en la escena internacional, más de 3 millones de personas que viven en la isla carecen de poder real en su propia capital.

23. Puerto Rico tiene un déficit fiscal y un déficit de derechos políticos, siendo difícil separar lo uno de lo otro. El Relator Especial se reunió con la Directora General de la Junta de Supervisión y Administración Financiera, impuesta en 2016 a Puerto Rico por el Congreso en el marco de la Ley de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico. Se tienen pocos indicios de que los análisis de la Junta reserven un lugar destacado a preocupaciones en materia de protección social. En un momento en que hasta el

²¹ The Sentencing Project, "6 million lost voters: state-level estimates of felony disenfranchisement, 2016".

²² Marc Meredith y Michael Morse, "Discretionary disenfranchisement: the case of legal financial obligations" (enero de 2017). Puede consultarse en www.sas.upenn.edu/~marcmere/workingpapers/DiscretionaryLFOs.pdf.

²³ Pew Research Center, "U.S. trails most developed countries in voter turnout" (15 de mayo de 2017).

²⁴ Véase también Karen Long Jusko, *Who Speaks for the Poor? Electoral Geography, Party Entry, and Representation* (Cambridge University Press, 2017).

FMI insiste en que la protección social debe estar prevista expresamente en las fórmulas de ajuste fiscal (es decir, en las medidas de austeridad), la Junta debe tener en cuenta consideraciones de derechos humanos y protección social al plantearse decisiones trascendentes en materia de reforma de los servicios sociales, salario mínimo y desregulación del mercado de trabajo.

24. No corresponde al Relator Especial sugerir ningún tipo de solución a la cuestión, muy disputada, del estatuto constitucional de Puerto Rico. Sin embargo, muchos interlocutores dejaron constancia de la sensación generalizada de que los puertorriqueños consideran su territorio colonizado, así como del hecho de que el Congreso de los Estados Unidos se complace en dejarlos en un limbo en el que carecen tanto de representación real en el propio Congreso como de capacidad de autogobierno. En vista de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la aprobación por el Congreso de la Ley de Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico, parece lógico que la Comisión Política Especial y de Descolonización de las Naciones Unidas llegue a la conclusión de que la isla ha dejado de ser un territorio autónomo.

B. Deficiencias en la protección social básica

25. A veces se sostiene que la guerra contra la pobreza librada por el Presidente Johnson ha fracasado estrepitosamente porque, pese a los “billones de dólares de los contribuyentes” destinados los cinco últimos decenios a programas de bienestar social, la tasa oficial de pobreza apenas ha sufrido variaciones²⁵. En consecuencia, se propone como solución reducir la red de protección social haciéndola más “eficiente”, “selectiva” y “con base empírica”, sin dejar de subrayar la necesidad de pasar “de los servicios sociales al trabajo”²⁶.

26. Estas ideas subyacen tanto al plan maestro del Presidente del Congreso, Paul Ryan, para la reforma de los servicios sociales²⁷ como al presupuesto presentado por el Presidente Donald Trump para el ejercicio económico 2019, en el que se califica de “obstinadamente alta” la afiliación a programas de bienestar social y se afirma que millones de ciudadanos de los Estados Unidos se encuentran “en una trágica situación de dependencia con respecto a un sistema de bienestar social que no recompensa el trabajo y, en muchos casos, paga a las personas por no trabajar”²⁸.

27. Sin embargo, las pruebas de que se dispone apuntan a algo muy distinto. En un informe de la Casa Blanca de 2014 se llegaba a la conclusión de que la guerra contra la pobreza había surtido efecto en gran medida²⁹. Con arreglo a la medición complementaria de la pobreza, la tasa de pobreza de los Estados Unidos había bajado de un 26% en 1967 a un 16% en 2012, lo cual supone un descenso de casi el 40%³⁰. La Oficina del Censo calcula que, gracias al efecto conjunto de programas como el de seguridad social o el de créditos fiscales reembolsables (desgravación del impuesto sobre la renta), el programa de asistencia a la nutrición suplementaria, el programa de ingresos suplementarios de seguridad y las subvenciones para la vivienda, en 2016 se impidió que cayeran en la pobreza unos 44 millones de ciudadanos del país³¹.

²⁵ Véase, por ejemplo, Equipo de Tareas sobre la Pobreza, las Oportunidades y la Ascensión Social, *A Better Way: Our Vision for a Confident America* (junio de 2016).

²⁶ *Ibid.*

²⁷ David Morgan, “Speaker Ryan pledges to work with Trump on bold agenda”, *Reuters*, 9 de noviembre de 2016.

²⁸ Oficina de Gestión y Presupuesto, *Efficient, Effective, Accountable: An American Budget* (2018), pág. 3.

²⁹ Consejo de Asesores Económicos, *The War on Poverty 50 Years Later: A Progress Report* (2014), pág. 45.

³⁰ Christopher T. Wimer y otros, “Trends in poverty with an anchored supplemental poverty measure”, documento de trabajo del Centro de Investigaciones Demográficas de Columbia (2013).

³¹ Fox, “The Supplemental Poverty Measure”, pág. 10.

28. En las secciones que siguen se repasan las deficiencias tanto del actual sistema de protección social dirigido a los ciudadanos más pobres de los Estados Unidos como de las hipótesis en que se basan las respuestas de política planteadas por la administración.

Preponderancia ilusoria del empleo

29. Los actuales intentos de justificar las propuestas de recorte de los servicios sociales existentes, de por sí exiguos, se basan principalmente en el supuesto de que los pobres deben dejar de percibir prestaciones sociales y ponerse a trabajar. Se da por supuesto que, especialmente en el caso de una economía pujante, hay abundancia de puestos de trabajo en espera de que los ocupen personas con un nivel de estudios bajo, a menudo con una discapacidad de uno u otro tipo, a veces con antecedentes penales (con frecuencia ligados a la pobreza), sin verdadero acceso a la atención médica y sin capacitación ni asistencia efectiva para obtener empleo. También se da por sentado que, gracias a los trabajos que podrían conseguir, estas personas podrían prescindir de la asistencia pública.

30. En realidad, el mercado laboral al que pueden acceder estas personas es muy limitado, especialmente en el caso de quienes carecen de formas básicas de protección y apoyo social. El caso de Walmart, el mayor empleador de los Estados Unidos, resulta instructivo. Gran parte de sus trabajadores no pueden sobrevivir con el salario que perciben en régimen de jornada completa sin recurrir a cupones para alimentos. Ello coincide con una tendencia más amplia: la proporción de hogares que, a la vez que perciben ingresos, reciben asistencia nutricional pasó del 19,6% en 1989 al 31,8% en 2015³². Al año se destinan hasta 6.000 millones de dólares del programa de asistencia a la nutrición suplementaria y otros programas de asistencia pública a prestar apoyo a trabajadores de empresas como Walmart, lo cual supone un enorme subsidio indirecto para las empresas en cuestión³³. Walmart ejerció con ahínco presión a favor de una reforma fiscal³⁴ que permitiera a la empresa ahorrar miles de millones de dólares, tras lo cual anunció que destinaría otros 700 millones de dólares a aumentar los sueldos y las prestaciones de sus empleados³⁵. Sin embargo, el consiguiente aumento de la deuda de los Estados Unidos, debido en parte a la reforma fiscal³⁶, se ha aducido posteriormente para justificar la propuesta de reducir en un 30% en el curso de un decenio la financiación del programa de asistencia a la nutrición suplementaria³⁷.

31. Por lo que se refiere a los puestos de trabajo disponibles, la realidad es muy distinta de la que presentan quienes preconizan el paso de los servicios sociales al trabajo. A pesar de la fortaleza de la economía, la tasa de empleo lleva ya mucho tiempo cayendo; en 2017 solo estaba empleado un 89% de los hombres de 25 a 54 años de edad³⁸. Aunque hay que tener en cuenta factores relacionados con la “oferta” como la tasa de discapacidad en aumento, la mayor inmovilidad geográfica y las mayores tasas de encarcelamiento, en un informe de la Casa Blanca de 2016 se llegaba a la conclusión de que las disminuciones de la oferta de mano de obra eran mucho menos importantes que las reducciones de la demanda como explicación de la tendencia a largo plazo³⁹. De cara al futuro, nuevas tecnologías como las que hacen posibles automóviles sin conductor, impresoras 3D y empresas y almacenes cuya operación se confía a robots pueden llevar a un descenso constante de la demanda de mano de obra poco calificada. Los principales expertos en el

³² Véase www.ers.usda.gov/data-products/chart-gallery/gallery/chart-detail/?chartId=82672.

³³ Clare O'Connor, “Report: Walmart workers cost taxpayers \$6.2 billion in public assistance”, *Forbes*, 15 de abril de 2014.

³⁴ Centro por una Política Responsable, información sobre las actividades de presión interesada en el ámbito fiscal en 2017. Disponible en www.opensecrets.org/lobby/issuesum.php?id=TAX&year=2017.

³⁵ Michael Corkery, “Walmart’s bumpy day: from wage increase to store closings”, *New York Times*, 11 de enero de 2018.

³⁶ “Growing the deficit: the Senate passes a tax bill”, *Economist*, 2 de diciembre de 2017.

³⁷ Julie Hirschfeld Davis, “White House proposes \$4.4 trillion budget that adds \$7 trillion to deficits”, *New York Times*, 12 de febrero de 2018.

³⁸ Varner, Mattingly y Grusky, “The facts”, pág. 4.

³⁹ Consejo de Asesores Económicos, “The long-term decline in prime-age male labor force participation” (2016).

estudio de la pobreza han llegado a la conclusión de que, a raíz del desempleo en aumento, la población de los Estados Unidos que vive en condiciones de pobreza “se está convirtiendo en una clase más condicionada por las privaciones y la indigencia, desconectada de la economía e incapaz de atender sus necesidades básicas”⁴⁰.

32. Los anteriores experimentos de reforma de los servicios sociales, en particular la sustitución en época de Clinton de la ayuda a las familias con hijos a cargo por el programa de asistencia temporal a las familias necesitadas, deberían servir de advertencia a quienes hoy propugnan el paso de los servicios sociales al trabajo. Las repercusiones de la reforma de los servicios sociales de 1996 en las madres pobres que crían solas a sus hijos han sido especialmente intensas. Tras la reforma muchas aceptaron trabajos mal remunerados, con lo cual “el mayor volumen de ingresos percibidos a menudo quedó anulado por la pérdida de las prestaciones sociales, de modo que sus ingresos globales apenas sufrieron cambios”⁴¹. La situación de las madres de ese tipo que no encontraron trabajo se deterioró⁴². Como consecuencia de ello, de 1995 a 2012 el número de niños de familias donde la madre criaba sola a sus hijos y la pobreza anual se cifraba en 2 dólares al día aumentó ... ¡un 748%!⁴³

Uso del fraude como cortina de humo

33. Los llamamientos en pro de la reforma de los servicios sociales se conjugan con una constante retahíla de denuncias de fraude generalizado en el sistema. Funcionarios públicos advirtieron al Relator Especial de que hay personas que no dejan de idear nuevos planes para vivir por todo lo alto gracias a los servicios sociales, mientras que determinados estados se aprovechan del sistema de protección social para engañar al Gobierno federal. El contraste con la reforma fiscal resulta instructivo. En el contexto fiscal se deposita una fe enorme en la buena voluntad y el altruismo de los beneficiarios empresariales, mientras que en el caso de la reforma de los servicios sociales se parte de supuestos contrarios. La realidad es, naturalmente, que hay agentes empresariales buenos y malos y que algunos solicitantes de servicios sociales son buenos y otros malos. Sin embargo, aunque se ha reducido la financiación del Servicio de Impuestos Internos para que someta a auditorías a los contribuyentes acaudalados, se están redoblando los esfuerzos por detectar los casos de cobro fraudulento de prestaciones⁴⁴. Los descubrimientos de elusión generalizada de impuestos por parte de empresas y personas muy acaudaladas no suscitan recriminación, sino aquiescencia y perpetuación de los resquicios legales y otros mecanismos pensados para facilitar ese comportamiento. En cambio, los descubrimientos de uso de cupones para alimentos con fines distintos de la supervivencia levantan protestas de indignación entre algunos funcionarios públicos y los medios de comunicación que los respaldan.

34. Sin embargo, pese a haber solicitado repetidas veces a los funcionarios estadísticas sobre casos de cobro fraudulento de prestaciones, el Relator Especial ha recibido pocas pruebas convincentes. El Gobierno reúne datos sobre “pagos indebidos” por parte de departamentos y organismos federales, pero se trata de un concepto mucho más amplio que el de fraude. En un informe de 2016 de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno se indicaba que la tasa de error había sido en 2015 del 3,66% en relación con el programa de asistencia a la nutrición suplementaria y del 4,01% con respecto a la asistencia a la vivienda y el alquiler públicos. En cambio, la tasa de error en los pagos en concepto de viajes desembolsados por el Departamento de Defensa ascendía al 8%⁴⁵.

35. El porcentaje de dólares de prestaciones del programa de asistencia a la nutrición suplementaria destinados a hogares que no reunían los requisitos o a hogares que sí los

⁴⁰ Varner, Mattingly y Grusky, “The facts”, pág. 4.

⁴¹ Robert A. Moffitt y Stephanie Garlow, “Did welfare reform increase employment and reduce poverty?” *Pathways* (invierno de 2018), pág. 19.

⁴² *Ibid.*

⁴³ H. Luke Shaefer y Kathryn Edin, “Welfare reform and the families it left behind”, *Pathways* (invierno de 2018), pág. 24.

⁴⁴ Arthur Delaney, “Rich fraud, poor fraud: the GOP’s double standard on tax mistakes”, *Huffington Post*, 14 de diciembre de 2017.

⁴⁵ Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, informe a las comisiones del Congreso sobre pagos indebidos (junio de 2016), apéndice III.

reunían pero habían recibido sumas excesivas no superó el 2,96% en 2014⁴⁶. Según el Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas, la inmensa mayoría de esos errores se debía a fallos cometidos por distintas partes, no a la falta de honestidad o a una conducta fraudulenta por parte de los beneficiarios⁴⁷. Casi un 60% del valor en dólares del sobrepago por parte de los estados era consecuencia de errores cometidos por el gobierno en cuestión y no por los beneficiarios⁴⁸. En 2015 no se detectó fraude en un 55% de las 723.111 investigaciones realizadas⁴⁹.

36. Es habitual dirigir la retórica del fraude contra las personas con discapacidad, gran parte de las cuales presuntamente reciben prestaciones por discapacidad cuando en realidad podrían estar trabajando a jornada completa. Cuando el Relator Especial indagó en los motivos de que fuera muy alta la tasa de personas con discapacidad de Virginia Occidental que recibían prestaciones, los funcionarios gubernamentales explicaron que, en su mayor parte, los beneficiarios tenían un nivel de estudios bajo, tenían empleo en trabajos manuales exigentes y, a menudo, estaban expuestos a riesgos con respecto a los cuales los empleadores no estaban obligados a ofrecerles protección.

Protección social de los niños

37. La estimulación cognitiva y socioemocional apropiada, la nutrición y la atención sanitaria adecuadas y un entorno estable y seguro desde las primeras etapas de la vida son factores esenciales para fomentar al máximo el potencial de los niños y obtener resultados óptimos a lo largo de la vida. Las pruebas empíricas dan a entender que es estrecha la correlación entre la pobreza en la primera infancia y los resultados adversos en el transcurso de la vida, en particular por lo que se refiere a las aptitudes para prosperar y al desarrollo cognitivo.

38. Desde esta perspectiva, urge prestar atención al número de niños que viven en la pobreza en los Estados Unidos, abrumadoramente alto. En 2016 un 18% de los niños (13,3 millones) vivía en la pobreza y los niños representaban un 32,6% de la población que vivía en la pobreza⁵⁰. Cerca del 20% de los niños viven en una pobreza económica relativa frente a la media de la OCDE, que es del 13%⁵¹. A diferencia de los estereotipos habituales, el 31% de los niños pobres son blancos, el 24% negros, el 36% hispanos y el 1% indígenas⁵². Estas proporciones cuadran con el hecho de que los Estados Unidos ocupan el 25º puesto en un total de 29 naciones industrializadas por lo que se refiere a inversión en educación de la primera infancia⁵³.

39. Los niños pobres también se ven considerablemente afectados por las crisis del país en materia de vivienda asequible y adecuada. En una noche cualquiera de 2017 cerca del 21% de las personas sin hogar (114.829) eran niños⁵⁴. Sin embargo, puede que esta cifra oficial se quede muy corta, pues los niños sin hogar que se alojan temporalmente con amigos o familiares o en moteles quedan excluidos de este recuento en un momento determinado⁵⁵. Según el Departamento de Educación, el número de estudiantes de los que

⁴⁶ Véase <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/snap/2014-rates.pdf>. Véase también Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas, “SNAP: combating fraud and improving program integrity without weakening success”, 9 de junio de 2016, pág. 10. Disponible en www.cbpp.org/sites/default/files/atoms/files/6-9-16fa-testimony.pdf.

⁴⁷ Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas, “SNAP: combating fraud”, pág. 11.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Véase <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/snap/2015-State-Activity-Report.pdf>.

⁵⁰ Semega, Fontenot y Kollar, *Income and Poverty*, pág. 14.

⁵¹ OCDE, “How does United States compare on child well-being?” (noviembre de 2017).

⁵² Heather Koball y Yang Jiang, “Basic facts about low-income children: children under 18 years, 2016” (Centro Nacional sobre Niños y Pobreza, enero de 2018).

⁵³ Fundación Robert Wood Johnston, “Can early childhood interventions improve health and well-being?” (marzo de 2016).

⁵⁴ Estados Unidos, Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano, *The 2017 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress, Part I: Point-in-time estimates of Homelessness*, pág. 8.

⁵⁵ Madeline Daniels, “Housing Department’s count of homeless children and youth problematic”, 19 de noviembre de 2015. Puede consultarse en <https://campaignforchildren.org/news/press-release/housing-departth-problematic/>.

se cree que carecieron de hogar en algún momento durante el año lectivo 2015/16 ascendió a 1.304.803⁵⁶.

40. La tasa de mortalidad de lactantes, cifrada en 5,8 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, supera casi un 50% a la media de la OCDE, del 3,9⁵⁷. Entrando en lo positivo, los Estados Unidos han aumentado la cobertura del seguro médico para niños mediante la ampliación de Medicaid y el programa de seguro médico para niños, gracias a lo cual el índice de niños cubiertos por seguro médico ha alcanzado un máximo histórico del 95%⁵⁸. Sin embargo, estos logros corren peligro, como se explica a continuación.

41. Además, gracias al programa de asistencia a la nutrición suplementaria en 2015 no cayeron en la pobreza 3,8 millones de niños⁵⁹, mientras que en 2016 se mantuvieron sin caer en la pobreza otros 4,7 millones de niños gracias a desgravaciones del impuesto sobre la renta y desgravaciones fiscales por hijos⁶⁰. En cambio, el alcance y la repercusión del programa de asistencia temporal a las familias necesitadas han sido muy limitados. En 2016 apenas un 23% de las familias que vivían en la pobreza recibió ayudas monetarias de ese programa, cifra que es inferior al 10% en un número de estados cada vez mayor⁶¹.

Atención odontológica de adultos

42. La Ley de Cuidado de Salud a bajo Precio amplió en gran medida la disponibilidad de atención odontológica para los niños, pero no para los adultos. Cerca de 49 millones de ciudadanos de los Estados Unidos viven en zonas calificadas a nivel federal de “carentes de suficiente atención odontológica profesional”, y Medicare (el programa dirigido a las personas de edad y con discapacidad) no cubre la atención odontológica de base⁶². La única manera de que quienes carecen de seguro puedan acceder a este tipo de atención es la sala de urgencias, donde un dolor atroz puede justificar la extracción. Incluso quienes están cubiertos no tienen garantizado el acceso, pues solo una minoría de dentistas atiende a pacientes afiliados a Medicaid⁶³. Una higiene oral defectuosa y un perfil dental desfigurador son motivos de imposibilidad de empleo en muchos puestos de trabajo, rechazo por parte de la comunidad y la consiguiente incapacidad de funcionar con eficacia. Sin embargo, no existe programa alguno que se ocupe de esos problemas, atinentes en lo fundamental a la dignidad humana y, en última instancia, a los derechos civiles de las personas afectadas.

C. El recurso a la criminalización para encubrir el problema de pobreza subyacente

Criminalización de las personas sin hogar

43. Las estimaciones oficiales sobre la falta de hogar en un momento determinado de 2017 arrojan una cifra nacional de 553.742 que incluye 76.501 personas en Nueva York, 55.188 en Los Angeles y 6.858 en San Francisco⁶⁴. Son abundantes los indicios de que estas cifras están lejos de reflejar en suficiente medida la verdadera escala del problema.

⁵⁶ Centro Nacional para la Educación de las Personas sin Hogar, *Federal Data Summary: School Years 2013–14 to 2015–16*, pág. iii.

⁵⁷ OCDE, “How does United States compare”.

⁵⁸ Joan Alker y Alisa Chester, “Children’s health coverage rate now at historic high of 95 percent” (Instituto de Políticas Sanitarias de la Universidad de Georgetown, octubre de 2016).

⁵⁹ Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas, “Policy basics: the Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)” (febrero de 2018).

⁶⁰ Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas, “Policy basics: the child tax credit” (octubre de 2017).

⁶¹ Centro de Prioridades Presupuestarias y de Políticas, “TANF reaching few poor families” (diciembre de 2017).

⁶² Mary Otto, *Teeth: The Story of Beauty, Inequality, and the Struggle for Oral Health in America* (Nueva York, The New Press, 2017), pág. vii.

⁶³ *Ibid.*, págs. 37, 120 y 171.

⁶⁴ Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos, *The 2017 Annual Homeless Assessment Report*.

44. En muchas ciudades se criminaliza efectivamente a las personas sin hogar por la situación en que se encuentran. Se ha tipificado un sinnúmero de delitos, entre ellos los de dormir a la intemperie, sentarse en lugares públicos, mendigar u orinar en público, para hacer frente a la “plaga” de la falta de hogar. La criminalización de las personas sin hogar en ciudades que prácticamente no ofrecen aseos públicos parece especialmente despiadada. En junio de 2017 se informó de que las cerca de 1.800 personas sin hogar de Skid Row, en Los Angeles, solo tenían acceso a nueve aseos públicos⁶⁵. La ciudad de Los Angeles incumplía incluso las normas mínimas establecidas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados para los campamentos de refugiados de la República Árabe Siria y otras situaciones de emergencia⁶⁶.

45. Una regulación cada vez más estricta e invasiva da pie a avisos de infracción emitidos contra personas sin hogar que en breve se convierten en delitos, a su vez causa de órdenes de detención, encarcelamiento, multas imposibles de pagar y el estigma de una condena penal a raíz de la cual resulta prácticamente imposible acceder posteriormente al empleo y a casi cualquier tipo de vivienda. Sin embargo, las autoridades de ciudades como Los Angeles y San Francisco a menudo alimentan este círculo vicioso. Solo en 2016 se detuvo en Skid Row, en Los Angeles, a 14.000 personas sin hogar, lo cual supone un aumento del 31% con respecto a 2011, mientras que en la ciudad en su conjunto las detenciones disminuyeron un 15%⁶⁷. En lugar de tratar a las personas sin hogar como si fueran una injuria a su sensibilidad y a sus barrios, los ciudadanos y las autoridades locales deberían ver su presencia como una trágica denuncia de las políticas comunitarias y gubernamentales. A esta escala, la falta de hogar dista de ser inevitable y obedece a opciones políticas consistentes en ver la solución en el mantenimiento del orden público y no en el suministro de viviendas de bajo costo adecuadas y accesibles, tratamiento médico, asesoramiento psicológico y formación para el empleo⁶⁸. La Ley del Derecho al Descanso, introducida en California, Colorado y Oregón, sirve de ejemplo del tipo de enfoque legislativo necesario para pasar de la respuesta basada en la justicia penal a una respuesta a la falta de hogar centrada en los derechos humanos.

46. Como explicó el Relator Especial de forma más detenida en una declaración del 15 de diciembre de 2017⁶⁹, en Los Angeles, San Francisco y otras poblaciones se están introduciendo sistemas de entrada coordinada para compaginar la oferta de viviendas para personas sin hogar con la correspondiente demanda. La idea en que se basan es, en parte, que la falta de hogar es un problema de datos y que las nuevas tecnologías de la información son esenciales para resolverlo⁷⁰. Sin embargo, pese a las buenas intenciones subyacentes, entre ellas la de reducir la duplicación y la fragmentación en la prestación de servicios, los sistemas de entrada coordinada no pasan de repetir muchos problemas vinculados con las actuales respuestas de política. Contribuyen al proceso de criminalización exigiendo a las personas sin hogar que participen en una encuesta invasiva que hace sentir a muchos que “están renunciando a su derecho a la intimidad a cambio de su derecho a la vivienda”⁷¹. Muchos participantes temen que las fuerzas policiales puedan acceder a los datos sobre las personas sin hogar que se reúnan; de las conversaciones entre el Relator Especial y los funcionarios y expertos cabe pensar que este temor podría estar justificado. La introducción de sistemas de entrada coordinada también se ha criticado por ser costosa y por desviar los recursos y la atención del principal problema, que es la falta de

⁶⁵ Alastair Gee, “At night on Skid Row, nearly 2,000 homeless people share just nine toilets”, *The Guardian*, 30 de junio de 2017.

⁶⁶ Véase <https://emergency.unhcr.org/entry/33015/emergency-sanitation-standard>.

⁶⁷ Gale Holland y Christine Zhang, “Huge increase in arrests of homeless in L.A. – but mostly for minor offenses”, *Los Angeles Times*, 4 de febrero de 2018.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, Gary Blasi y Phillip Mangano, “Stop punishing and start helping L.A.’s homeless”, *Los Angeles Times*, 30 de junio de 2015.

⁶⁹ Véanse los párrs. 54 a 61. Disponible en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22533&LangID=E.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, la estrategia integral sobre personas sin hogar de la ciudad de Los Angeles (2016), pág. 49.

⁷¹ Declaración pronunciada durante una consulta con la sociedad civil, San Francisco, 6 de diciembre de 2017.

vivienda adecuada para los necesitados⁷². Las nuevas soluciones basadas en la tecnología de la información, como los sistemas de entrada coordinada, podrían comportar mejoras en la fiabilidad y la objetividad, pero las puntuaciones de vulnerabilidad que generan se han cuestionado por su carácter aleatorio⁷³.

Trato dispensado a los pobres en el sistema de justicia penal

47. En muchas ciudades y condados el sistema de justicia penal es, en la práctica, un sistema dirigido a mantener a los pobres en la pobreza que genera a la vez ingresos para financiar no solo el sistema de justicia, sino también otros muchos programas. El uso del sistema de justicia para generar ingresos y no para promover la justicia, documentado con contundencia en un informe de 2015 del Departamento de Justicia relativo a Ferguson (Missouri)⁷⁴, está extendido en todo el país.

48. Con la acumulación de las denominadas multas y tasas las infracciones de bajo nivel pasan a ser enormemente onerosas, proceso que solo afecta a los miembros más pobres de la sociedad, a quienes corresponde pagar la inmensa mayoría de esas sanciones. También es habitual suspender los permisos de conducir por muy diversos delitos no relacionados con la conducción, como el impago de multas⁷⁵. Se trata de una manera perfecta de que los pobres de comunidades que se han negado recalcitrantemente a invertir en sistemas serios de transporte público no tengan la capacidad de ganarse un sueldo que podría haberlos ayudado a saldar la deuda pendiente. Tienen abiertas dos vías: la penuria o la conducción ilegal, lo cual acrecienta el riesgo de que sufran una criminalización más grave y contraproducente.

49. Otra práctica que afecta casi exclusivamente a los pobres es la de imponer fianzas de gran cuantía a los acusados que pretenden quedar en libertad en espera de la celebración de su juicio. Al año entran en cárceles locales unos 11 millones de personas, y en un día cualquiera permanecen recluidas más de 730.000 personas, casi dos tercios de las cuales esperan que se celebre su juicio, por lo que se presume su inocencia. Sin embargo, los jueces cada vez han impuesto más fianzas de gran cuantía, lo cual se traduce en que los acusados acaudalados pueden asegurarse la libertad mientras que lo más probable es que los pobres permanezcan encarcelados, algo que puede tener consecuencias graves como pérdidas de empleo, perturbaciones en el cuidado de los niños, incapacidad de pagar el alquiler y agravamiento de la indigencia.

50. En todos los Estados Unidos está ganando fuerza un destacado movimiento en pro de la eliminación de las fianzas al que debe sumarse todo el que se preocupe por el efecto negativo, totalmente desproporcionado, que el sistema de justicia tiene en los pobres. La reforma persigue el objetivo de vincular la prisión preventiva con el riesgo y no con la riqueza. Son cada vez más las jurisdicciones que adoptan instrumentos de evaluación del riesgo para facilitar la adopción de decisiones en materia de libertad provisional y reclusión. Se trata de un avance positivo, pero el uso generalizado de instrumentos de evaluación del riesgo también suscita preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos.

51. Se teme que las opciones en materia de diseño técnico encubran cuestiones de alta carga política referentes al nivel de riesgo que la sociedad considera aceptable, que mediante oscuros algoritmos se considere de forma desproporcionada de “alto riesgo” a los acusados pobres, reproduciendo los supuestos sesgados de anteriores autoridades decisorias

⁷² En una reciente publicación se estimaba que, solo en Los Angeles, el sistema de entrada coordinada había costado unos 11 millones de dólares desde que se implantó, cifra que solo incluye el costo de los recursos técnicos, los programas informáticos y el personal adicional, pero no el costo del suministro de viviendas o servicios efectivos (Virginia Eubanks, *Automating Inequality* (Nueva York, St. Martin's Press, 2018), pág. 113.

⁷³ *Ibid.*, cap. 3.

⁷⁴ Puede consultarse en www.justice.gov/sites/default/files/opa/press-releases/attachments/2015/03/04/ferguson_police_department_report.pdf.

⁷⁵ Véase, por ejemplo, Comité en pro de los Derechos Humanos de Juristas de la Zona de la Bahía de San Francisco y otros, “Not just a Ferguson problem: how traffic courts drive inequality in California” (2015).

en el ámbito de los derechos humanos⁷⁶, y que los contratistas privados que elaboran instrumentos de evaluación del riesgo se nieguen a difundir su contenido alegando que tienen propiedad exclusiva de la información, lo cual plantea graves preocupaciones en materia de debidas garantías procesales que afectan a los derechos civiles de los pobres en el sistema de justicia penal⁷⁷.

52. Cada vez está más extendida la opinión de que las soluciones a los grandes problemas sociales de los Estados Unidos residen en la privatización, especialmente en el sistema de justicia penal. Las empresas dedicadas a las fianzas, que solo existen en un país más en el mundo, debiéndose precisamente su ausencia a que distorsionan la justicia, generan niveles de fianza excesivos y a menudo innecesarios y ejercen presión para que se mantenga un sistema que, por definición, penaliza a la clase media y a los pobres⁷⁸.

53. En algunos estados es habitual castigar los delitos leves poniendo al autor en régimen de libertad vigilada supervisada por una empresa con ánimo de lucro cuyos costos debe sufragar por completo el delincuente, que normalmente es pobre. Quienes no pueden pagar se ven expuestos a niveles complementarios de tasas, supervisión y puesta a prueba⁷⁹. Asimismo, en 26 estados los jueces dictan órdenes de detención de presuntos deudores a instancias de recaudadores privados de deudas, lo cual viola el derecho y las normas de derechos humanos. La práctica afecta fundamentalmente a los pobres al someterlos a comparecencias judiciales, órdenes de detención que aparecen en las verificaciones de antecedentes y encarcelamiento, algo que interfiere en su sueldo, su trabajo, su capacidad de encontrar vivienda y otros ámbitos⁸⁰.

D. Persistencia de la discriminación y la pobreza

Raza

54. Los Estados Unidos siguen constituyendo una sociedad crónicamente segregada. Las probabilidades de que los negros vivan en condiciones de pobreza son 2,5 veces superiores a las de que vivan blancos en la pobreza, la tasa de mortalidad de lactantes negros es 2,3 veces superior a la de blancos, la tasa de desempleo de negros supera en más del doble a la de los blancos, normalmente no ganan más de 82,5 centavos por cada dólar que gana su equivalente blanco, los ingresos medios de sus hogares quedan por debajo de dos tercios de los de sus equivalentes blancos y sus tasas de encarcelamiento son 6,4 veces superiores a las de los blancos⁸¹. Estas vergonzosas estadísticas solo se explican por la arraigada discriminación estructural por motivos de raza, debida al duradero legado de la esclavitud⁸².

55. Resulta irónico que el discurso de los políticos y los medios de comunicación dominantes distorsione esta situación sugiriendo que la pobreza en los Estados Unidos es abrumadoramente negra, lo cual desata diversas respuestas racistas y alienta a los blancos a entender la pobreza como cuestión de raza. Con demasiada frecuencia, algunos medios de comunicación quieren transmitir el mensaje, tendencioso e impreciso, de que “los perezosos negros son gorriones a costa de los blancos, tan trabajadores”.

⁷⁶ Comunicación escrita presentada al Relator Especial por Edward W. Felten y Bendert Zevenbergen, de la Universidad de Princeton.

⁷⁷ AI Now, “AI Now 2017 report”.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, www.hrw.org/report/2018/02/20/set-fail/impact-offender-funded-private-probation-poor.

⁷⁹ Human Rights Watch, “*Set up to Fail*”: *The Impact of Offender-Funded Private Probation on the Poor* (2018).

⁸⁰ American Civil Liberties Union, “First-ever national report on widespread court practices that coerce payments from people in debt without due process”, febrero de 2018. Véase también American Civil Liberties Union, *A Pound of Flesh: The Criminalization of Private Debt* (2018).

⁸¹ Instituto de Política Económica, “50 years after the Kerner Commission” (26 de febrero de 2018). Véase también Fred Harris y Alan Curtis (eds.), *Healing Our Divided Society* (Temple University Press, 2018).

⁸² Centro para el Progreso Americano, “Systematic inequality: how America’s structural racism helped create the black-white wealth gap” (2018). Véase también Tommie Shelby, *Dark Ghettos: Injustice, Dissent and Reform* (Belknap Press, 2016).

Género

56. Las mujeres sufren la carga de la pobreza con especial intensidad. Las mujeres embarazadas pobres que buscan atención prenatal de Medicaid se ven sometidas a interrogatorios de carácter muy delicado y personal, con lo cual se ven obligadas a renunciar efectivamente a su derecho a la intimidad⁸³. Las mujeres de ingresos bajos que desean ejercer su derecho constitucional, relacionado con la intimidad, de acceder a servicios de interrupción voluntaria del embarazo encuentran obstáculos de orden legal y práctico, como plazos de espera obligatorios y la gran distancia en coche a la que se encuentran las clínicas. Esta falta de acceso a servicios de interrupción voluntaria del embarazo condena a muchas mujeres a caer en ciclos de pobreza⁸⁴. Cuando una mujer que vive en la pobreza tiene un hijo, son mayores las probabilidades de que el sistema de protección de la niñez la investigue y se lo arrebate⁸⁵. La pobreza recibe a menudo trato de forma de “abandono del niño”, con lo cual puede aducirse como causa para sacar a un niño de su hogar⁸⁶, riesgo agravado por el hecho de que algunos estados no ofrecen asistencia jurídica en los procedimientos en materia de protección de niños⁸⁷.

57. La discriminación racial agrava aún más la situación de muchas mujeres pobres. Las mujeres negras con cáncer cervicouterino, enfermedad de fácil prevención y curación, presentan tasas de supervivencia inferiores en comparación con las mujeres blancas como consecuencia de la mayor tardanza en el diagnóstico y de las diferencias en el tratamiento administrado⁸⁸, lo cual se debe a la falta de seguro médico y de acceso periódico a atención médica. Los Estados Unidos registran la mayor tasa de mortalidad materna entre los países adinerados, y las probabilidades de que muera una mujer negra son tres o cuatro veces superiores a las de que muera una mujer blanca. En una ciudad la tasa correspondiente a negras era 12 veces superior a la correspondiente a blancas⁸⁹.

58. En las zonas rurales las mujeres presentan tasas de pobreza notablemente superiores, algo que también es cierto en el caso de la pobreza infantil⁹⁰. En zonas económicamente deprimidas del Medio Oeste, la parte rural de los Apalaches y el sur profundo el desempleo es alto y no hay, o son de acceso difícil, servicios esenciales como guarderías, centros de atención médica y tiendas de comestibles⁹¹. A raíz de la falta de transporte público adecuado las familias no pueden acceder a supermercados en condiciones, en lugar de lo cual compran predominantemente en tiendas locales caras y mal surtidas. Por lo general, es más probable que las mujeres pobres y sus hijos sean obesos y padezcan trastornos de salud y enfermedades no transmisibles graves que serán un lastre mientras vivan⁹².

59. Las inmigrantes, que a menudo sufren discriminación racial a manos de los empleadores y hacen frente a mayores dificultades para encontrar trabajo, presentan tasas superiores de pobreza y tienen un acceso mucho menor a las prestaciones de protección

⁸³ Khiara M. Bridges, *The Poverty of Privacy Rights* (Stanford University Press, 2017).

⁸⁴ Diana Greene Foster y otros, “Socioeconomic outcomes of women who receive and women who are denied wanted abortions in the United States”, *American Journal of Public Health*, vol. 108, núm. 3 (marzo de 2018), pág. 407.

⁸⁵ Comunicaciones escritas presentadas al Relator Especial por National Advocates for Pregnant Women y el Centro de Derechos Reproductivos.

⁸⁶ Maren K. Dale, “Addressing the underlying issue of poverty in child-neglect cases” (10 de abril de 2014). Puede consultarse en www.americanbar.org/aba.html.

⁸⁷ Comunicación escrita presentada al Relator Especial por National Advocates for Pregnant Women.

⁸⁸ Wonsuk Yoo y otros, “Recent trends in racial and regional disparities in cervical cancer incidence and mortality in United States”, *PLOS ONE*, vol. 12, núm. 2 (febrero de 2017).

⁸⁹ Departamento de Salud y Salud Mental de la Ciudad de Nueva York, *Pregnancy-Associated Mortality: New York City, 2006–2010*. Puede consultarse en www1.nyc.gov/assets/doh/downloads/pdf/ms/pregnancy-associated-mortality-report.pdf.

⁹⁰ Véase, por ejemplo, Iniciativa en pro de la Justicia Económica y Social de las Mujeres Negras de Zonas Rurales del Sur, *Unequal Lives: The State of Black Women and Families in the Rural South*, pág. 6.

⁹¹ Lisa R. Pruitt y Janet L. Wallace, “Judging parents, judging place: poverty, rurality and termination of parental rights”, *Missouri Law Review*, vol. 77 (2011), pág. 117.

⁹² Véase, por ejemplo, Iniciativa en pro de la Justicia Económica y Social de las Mujeres Negras de Zonas Rurales del Sur, *Unequal Lives*.

social en comparación con otras mujeres⁹³. Las mujeres indocumentadas llevan una especie de vida imperfecta en la que sufren explotación, abusos y robo de sueldos y ven negado su acceso a servicios públicos, como el agua, sin poder solicitar asistencia o protección por miedo a la deportación⁹⁴. Aunque su indocumentación plantea cuestiones complejas en el ámbito jurídico y de las políticas, su existencia refleja como madres de ciudadanos de los Estados Unidos y como trabajadoras domésticas, sexuales o de otro tipo merma su capacidad de llevar una vida digna. Incluso muchas residentes permanentes que llevan menos de cinco años viviendo en los Estados Unidos quedan fuera de la cobertura derivada de la Ley de Cuidado de Salud a bajo Precio⁹⁵ y se ven privadas de asistencia como la que procede del programa de asistencia a la nutrición suplementaria, el programa de asistencia temporal a las familias necesitadas y las prestaciones de vivienda⁹⁶.

60. La falta de conexión a Internet en las comunidades rurales empobrecidas afecta negativamente al acceso a las prestaciones de protección social, a otros servicios gubernamentales e incluso al empleo⁹⁷. En Virginia Occidental, donde se estima que un 30% de la población carece de acceso a una conexión de banda ancha de alta velocidad (frente a un 10% a escala nacional) y un 48% de quienes habitan en zonas rurales de ese estado carecen de acceso (frente a un 39% de la población rural a escala nacional)⁹⁸, el gobierno no tiene planes serios de mejorar el acceso.

Pueblos indígenas

61. El Relator Especial escuchó testimonios de jefes y representantes de tribus, tanto reconocidas a nivel federal como no reconocidas, en relación con la prevalencia de la pobreza extrema en sus comunidades. Los pueblos indígenas se ven afectados desproporcionadamente como grupo por la pobreza multidimensional y la exclusión social. La tasa de pobreza de los indígenas americanos y los indígenas de Alaska era en 2016 del 26,2%, la más alta de todos los grupos étnicos⁹⁹. Los pueblos indígenas también presentan la tasa de desempleo más alta de todos ellos: un 12% en 2016, frente a la media nacional del 5,8%¹⁰⁰. Uno de cada cuatro jóvenes indígenas de 16 a 24 años de edad está desescolarizado y no trabaja¹⁰¹.

62. Hace tiempo que se sabe de las disparidades en el estado de salud entre la población indígena y la no indígena, sin que se emprendan al respecto medidas efectivas. Los indígenas americanos y los indígenas de Alaska presentan una tasa de mortalidad casi un 50% superior a la de la población blanca no hispana a raíz de dolencias como enfermedades coronarias, cáncer, hepatopatía crónica y diabetes¹⁰². La pobreza, el desempleo, la exclusión social y la pérdida de identidad cultural tienen también considerables ramificaciones para la salud mental y suelen elevar la prevalencia del uso indebido de sustancias psicotrópicas, la

⁹³ Véase www.migrationpolicy.org/article/immigrant-women-united-states#Poverty.

⁹⁴ Comunicación escrita presentada al Relator Especial por el Centro de Trabajadores de Miami y otros en relación con la feminización de la pobreza en Miami; Azadeh Shahshahani y Kathryn Madison, "No papers? You can't have water: a critique of localities' denial of utilities to undocumented immigrants", *Emory International Law Review*, vol. 31, núm. 4 (2017).

⁹⁵ Samantha Artiga y Anthony Damico, *Health Coverage and Care for Immigrants*, issue brief (The Henry J. Kaiser Family Foundation, 2017).

⁹⁶ Véanse, por ejemplo, la comunicación presentada por el Centro de Trabajadores de Miami y otros y Shahshahani y Madison, "No papers?".

⁹⁷ Véase, por ejemplo, la comunicación escrita presentada al Relator Especial por Access Now. El acceso a una conexión de banda ancha también es acuciantemente escaso en el Sur (Iniciativa en pro de la Justicia Económica y Social de las Mujeres Negras de Zonas Rurales del Sur, *Unequal Lives*, pág. 16).

⁹⁸ Centro de Presupuestos y Políticas de Virginia Occidental y American Friends Service Committee, *2016 State of Working West Virginia: Why is West Virginia so Poor?*, pág. 55.

⁹⁹ Oficina del Censo de los Estados Unidos, "American Indian and Alaska Native Heritage — Month: November 2017". Puede consultarse en www.census.gov/content/dam/Census/newsroom/facts-for-features/2017/cb17-ff20.pdf.

¹⁰⁰ The Aspen Institute, *2017 State of Native Youth Report: Our Identities as Civic Power*, pág. 33.

¹⁰¹ *Ibid.*, pág. 37.

¹⁰² David Espey y otros, "Leading causes of death and all-cause mortality in American Indians and Alaska Natives", *American Journal of Public Health* (junio de 2014), vol. 104, núm. S3.

violencia doméstica y las tasas de suicidio, alarmantemente altas, en las comunidades indígenas, especialmente entre los jóvenes. El suicidio es la segunda causa de defunción entre los indígenas americanos y los indígenas de Alaska de 10 a 34 años de edad¹⁰³.

63. Al entablar una “relación de confianza” con las tribus reconocidas, el Gobierno asumió la obligación de facilitar programas económicos y sociales para garantizar el bienestar de los grupos indígenas en cuestión¹⁰⁴. Sin embargo, las altísimas tasas de pobreza que registran son indicio del fracaso del Gobierno al respecto. La insuficiencia crónica de financiación de los departamentos competentes del Gobierno federal es parte destacada del problema¹⁰⁵. La situación se ha visto agravada por actitudes paternalistas¹⁰⁶ diametralmente opuestas al enfoque que se desprende del derecho internacional de los derechos humanos y las correspondientes normas, en particular de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que el Gobierno hizo suya en 2010.

64. La situación de las tribus no reconocidas a nivel federal es todavía más desesperada, pues no reúnen los requisitos para acogerse a programas financiados a escala federal. Hay 567 tribus reconocidas a nivel federal y unas 400 que no están reconocidas¹⁰⁷. Estas últimas existen en un contexto de falta de sanción legal de su modo de vida, desempoderamiento y amenaza a la cultura propia. La falta de reunión de datos desglosados relativos a esas tribus también coarta la elaboración de políticas con base empírica dirigidas a remediar su situación.

E. Políticas confusas y contraproducentes en materia de drogas

65. La crisis causada por opioides ha devastado numerosas comunidades, y la adicción a opioides para controlar el dolor suele ser causa de un consumo indebido de heroína, metanfetamina y otras sustancias. En lugar de responder aumentando la financiación y mejorando el acceso a cuidados y apoyo esenciales, el Gobierno federal y muchos gobiernos estatales han organizado campañas concertadas dirigidas a reducir y limitar el acceso de los segmentos más pobres de la población a la atención sanitaria¹⁰⁸.

66. Por lo que se refiere a los servicios sociales, las principales respuestas han sido de carácter punitivo. Los estados cada vez insisten más en imponer pruebas toxicológicas a los beneficiarios de prestaciones sociales mediante programas que prevén la expulsión de los reincidentes. Otros han establecido castigos graves para las mujeres embarazadas que consuman drogas indebidamente. Los profesionales de la medicina reconocen que esas políticas son contraproducentes y muy invasivas y están fuera de lugar. El impulso de castigar a los pobres en lugar de ayudarlos también presenta un trasfondo racial, como se observa en el contraste entre las ingentes penas impuestas a quienes consumen drogas como crack (predominantemente negros) y las impuestas a quienes consumen opioides (abrumadoramente blancos).

F. Contaminación ambiental

67. En todos los Estados Unidos es habitual que las comunidades rurales pobres estén ubicadas junto a industrias contaminantes que suponen una amenaza inminente y

¹⁰³ Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, *Leading Causes of Death Reports, 1981-2016*.

¹⁰⁴ Véase www.acf.hhs.gov/ana/resource/american-indians-and-alaska-natives-the-trust-responsibility.

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, *Progress on Many High-Risk Areas, While Substantial Efforts Needed on Others*, informe a las comisiones del Congreso (febrero de 2017). Puede consultarse en <https://www.gao.gov/assets/690/682765.pdf>.

¹⁰⁶ Véase A/HRC/21/47/Add.1, párr. 15.

¹⁰⁷ Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos, *Federal Funding for Non-Federally Recognized Tribes* (abril de 2012). Puede consultarse en www.gao.gov/assets/600/590102.pdf.

¹⁰⁸ Véase, por ejemplo, Debra E. Houry, Tamara M. Haegerich y Alana Vivolo-Kantor, “Opportunities for prevention and intervention of opioid overdose in the emergency department”, *Annals of Emergency Medicine* (2018).

persistente a su derecho a la salud¹⁰⁹. A la vez, las comunidades pobres perciben muy pocos beneficios de estas industrias, a las que subvencionan efectivamente en virtud de los tipos impositivos bajos ofrecidos por los gobiernos locales a las empresas en cuestión.

68. Las comunidades pobres se ven especialmente afectadas por los efectos de la exposición a las cenizas de carbón, residuo tóxico del carbón que se quema en las centrales eléctricas. Contiene sustancias químicas que pueden causar cáncer, trastornos del desarrollo y problemas reproductivos¹¹⁰, y se informa de que se vierte en unos 1.400 puntos de todos los Estados Unidos que, en un 70% de los casos, están ubicados en comunidades de ingresos bajos¹¹¹. En Puerto Rico el Relator Especial visitó Guayama, donde viven comunidades pobres junto a una central perteneciente a Applied Energy Systems (AES) que produce cenizas de carbón. Los miembros de la comunidad han señalado graves efectos negativos para su salud y sus actividades económicas; ni las autoridades federales ni las locales han tomado medidas. En marzo de 2018 la Agencia de Protección Ambiental propuso una norma nueva que en gran medida iría en detrimento de las actuales protecciones inadecuadas frente a la eliminación de las cenizas de carbón.

69. En Alabama y Virginia Occidental gran parte de la población carece de servicios públicos de alcantarillado y abastecimiento de agua. Frente al supuesto, imperante en la mayor parte de los países desarrollados, de que el gobierno ha de ampliar sistemáticamente esos servicios hasta acabar dando cobertura a todas las zonas, ninguno de los dos estados pudo presentar cifras relativas a la magnitud del problema ni información sobre posibles planes de respuesta gubernamental.

VII. Conclusiones y recomendaciones

70. **El análisis que sigue se centra fundamentalmente en el ámbito federal. No obstante, resulta irónico que quienes más se esfuerzan por defender los derechos de los estados se afanen también por denegar los derechos municipales y de los condados. Para que tenga sentido la retórica centrada en el fomento de laboratorios de innovación, la libertad de innovar no puede limitarse exclusivamente a los políticos de ámbito estatal.**

1. Despenalizar la condición de ser pobre

71. **El castigo y encarcelamiento de los pobres es la respuesta típica de los Estados Unidos a la pobreza en el siglo XXI. Se encierra a los trabajadores que no pueden saldar sus deudas, a quienes no pueden costearse servicios privados de libertad vigilada, a las minorías perseguidas por haber cometido infracciones de tráfico, a quienes padecen enfermedades mentales, a los padres que no pueden pagar la pensión por alimentos y a otras muchas categorías de ciudadanos. Se recurre al encarcelamiento en masa para encubrir temporalmente los problemas sociales y para crear el espejismo de que se ha hecho algo.**

72. **Es difícil imaginarse una estrategia más contraproducente. El Gobierno federal y los gobiernos estatales, municipales y de condado gastan enormes cantidades en el funcionamiento de las cárceles y presidios. Estos gastos a veces se “recuperan” exigiéndoselos a los presos, lo cual perpetúa el ciclo de estos de pobreza y desesperación. Con los antecedentes penales que tienen los pobres a raíz del encarcelamiento les resulta todavía más difícil encontrar trabajo, vivienda, estabilidad y autosuficiencia. Las familias se destruyen, los niños quedan sin progenitores y va en aumento la carga que soportan los gobiernos. Sin embargo, en vista de lo poco que se hace por atajar las causas subyacentes del problema original, este sigue enconándose.**

¹⁰⁹ Bill Chameides, “A look at environmental justice in the United States today,” post del Huffington Post, 20 de enero de 2014. Puede consultarse en www.huffingtonpost.com/bill-chameides/a-look-at-environmental-j_b_4633223.html.

¹¹⁰ Earthjustice, “Fighting for protections from coal ash”. Puede consultarse en https://earthjustice.org/our_work/cases/2012/legal-fight-for-long-overdue-coal-ash-protections.

¹¹¹ Oliver Milman, “A civil rights ‘emergency’: justice, clean air and water in the age of Trump”, *The Guardian*, 20 de noviembre de 2017.

Incluso cuando no se opta preferentemente por el encarcelamiento, la respuesta habitual ante quienes pasan por dificultades económicas consiste en adoptar políticas dirigidas expresamente a dificultar el acceso a la asistencia sanitaria, las licencias de enfermedad y las prestaciones económicas sociales o por hijos a cargo y a estigmatizar en mayor grado el hecho de recibir prestaciones.

73. Una opción más barata y más humana consiste en ofrecer protección social adecuada y facilitar la reincorporación en la fuerza de trabajo de quienes son capaces de ello. En los Estados Unidos hay que detener la pobreza, no a los pobres por el mero hecho de ser pobres.

2. Reconocer la difícil situación de la clase media

74. Apenas un 36% de los votantes republicanos considera que el Gobierno federal debería hacer más por ayudar a la población pobre, y un 33% cree que ya hace demasiado¹¹². Lo paradójico es que la propuesta de recortar las prestaciones de protección social afectará a las clases medias exactamente igual que a los pobres. Casi un cuarto de los trabajadores a jornada completa y tres cuartos de los trabajadores a jornada parcial no gozan de licencia remunerada de enfermedad. En ese sentido, las ausencias laborales por enfermedad suponen un riesgo de desastre económico. Cerca del 44% de los adultos no podría sufragarse gastos de emergencia que ascendieran a 400 dólares o tendrían que vender algo o tomar dinero prestado para poder hacerlo. Se considera que más de un cuarto del total de adultos carece de acceso a servicios bancarios o tiene un acceso inadecuado a ellos¹¹³. Con las consecuencias de la automatización, la inteligencia artificial y la mayor fluidez de las modalidades de trabajo, es probable que la protección social que los empleadores facilitan a la clase media desaparezca en los años venideros. Si ello coincide con recortes espectaculares de las prestaciones gubernamentales, las clases medias llevarán una existencia económica todavía más precaria, lo cual tendrá importantes consecuencias negativas para el conjunto de la economía, para el grado de descontento de la población y para la estabilidad política.

3. Reconocer las consecuencias perjudiciales de la desigualdad extrema

75. Los Estados Unidos, que ya están a la cabeza del mundo desarrollado por lo que se refiere a la desigualdad en los ingresos y la riqueza, se encaminan actualmente de lleno a incrementar aún más la desigualdad. Sin embargo, se trata de una carrera que nadie querría ganar, pues casi todas las demás naciones y todas las instituciones internacionales principales, como la OCDE, el Banco Mundial y el FMI, han reconocido que las desigualdades extremas son ineficientes para la economía y perjudiciales para la sociedad. Es impactante la trayectoria que siguen los Estados Unidos desde 1980. Tanto en Europa como en los Estados Unidos el 1% más rico de la población ganaba cerca del 10% de los ingresos nacionales en 1980. En 2017 esa proporción había aumentado, levemente en Europa hasta situarse en un 12% y de forma apabullante en los Estados Unidos, hasta el 20%. Desde 1980 los ingresos anuales percibidos por el 1% más acaudalado de los Estados Unidos han aumentado un 205%, mientras que en el caso del 0,001% más acaudalado la proporción se sitúa en un 636%. En comparación, el salario anual medio del 50% menos acaudalado permanece estancado desde 1980¹¹⁴.

76. El problema es que la “desigualdad” no capta la atención del público en general, al que desde hace tiempo se alienta a que admire el consumo ostentoso y a menudo obsceno de los multimillonarios y los famosos. El verdadero significado de la desigualdad extrema es el traspaso del poder económico y político a un puñado de

¹¹² Pew Research Center, “Majorities say Government does too little for older people, the poor and the middle class” (2018). Puede consultarse en <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2018/01/30104502/01-30-18-groups-release.pdf>.

¹¹³ Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, *Report on the Economic Well-Being of U.S. Households in 2016* (mayo de 2017).

¹¹⁴ Facundo Alvaredo y otros, coordinadores, *World Inequality Report 2018* (World Inequality Lab).

élites que, inevitablemente, se sirven de él para seguir favoreciendo su propio interés, como se desprende de la situación imperante en diversos países de todo el mundo. Cuando los pobres sufren también sufre la clase media, al igual que la economía en su conjunto. La desigualdad alta socava el crecimiento económico sostenido. Se manifiesta en niveles de estudio bajos, una asistencia médica inadecuada y falta de protección social para la clase media y los pobres, lo cual, a su vez, limita sus oportunidades económicas y pone freno al crecimiento general.

77. Una consecuencia frecuente de la desigualdad extrema es que los poderes del Estado caen en manos de un grupo reducido de élites económicas. La riqueza combinada del Gabinete de los Estados Unidos asciende a unos 4.300 millones de dólares. Como ha señalado Forbes, “el primer presidente multimillonario de los Estados Unidos ha permanecido fiel al objetivo de colocar en su Gabinete a sus amigos acaudalados en cumplimiento de una destacada promesa electoral”¹¹⁵. Actualmente, muchos organismos de reglamentación están integrados “por cargos políticos unidos por firmes lazos a la industria, lo cual puede plantear conflictos”¹¹⁶. Así pues, la desigualdad extrema amenaza no solo a la eficiencia económica, sino también al bienestar de la democracia de los Estados Unidos.

4. Reconocer el derecho a la asistencia sanitaria

78. La atención sanitaria es, en realidad, un derecho humano. Los derechos civiles y políticos de la clase media y los pobres, incluido el derecho a trabajar, se ven mermados en lo fundamental cuando no pueden ejercerse de forma eficaz a raíz de la falta de acceso a la atención sanitaria que necesita todo ser humano. La Ley de Cuidado de Salud a bajo Precio fue un buen arranque, aunque desde el principio fue limitada y defectuosa. Minarla de forma sigilosa no es solo algo inhumano y una violación de los derechos humanos, sino también una política destructiva desde los puntos de vista económico y social que va dirigida contra los pobres y la clase media.

5. Plantearse con sensatez los impuestos

79. A nivel estatal, la demonización de la tributación supone que los órganos legislativos se niegan efectivamente a recaudar impuestos incluso cuando la necesidad es imperiosa. En cambio, se imponen por la puerta trasera tasas y multas que en parte sirven para financiar el sistema de justicia y en parte para financiar los proyectos predilectos de los legisladores. Esta técnica de prestidigitación es todo un éxito en la medida en que los ricos provistos de poder político consiguen pagar pocos impuestos, mientras que los pobres marginados políticamente soportan esa carga sin poder hacer nada en contra. Es absolutamente necesario que la mayoría de la población de los Estados Unidos se percate de que los impuestos no solo redundan en su propio interés, sino que son perfectamente conciliables con un programa dirigido al crecimiento. En un documento del FMI que se cita con frecuencia se llega a la conclusión de que la redistribución podría ser buena para el crecimiento: “La combinación de los efectos directos e indirectos de la redistribución, incluidos los efectos en el crecimiento derivados de una menor desigualdad, favorece en promedio el crecimiento”¹¹⁷.

¹¹⁵ Chase Peterson-Withorn, “The \$4.3 billion Cabinet: see what each top Trump advisor is worth,” *Forbes*, 5 de julio de 2017.

¹¹⁶ D. Ivory y R. Faturechi, “The deep industry ties of Trump’s deregulation teams,” *New York Times*, 11 de julio de 2017.

¹¹⁷ Jonathan Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, *Redistribution, Inequality, and Growth*, FMI Staff Discussion Note (FMI, 2014), pág. 4.